Op. 5334

PROF. FRANCESCO RUFFINI
Senatore del Regno

GUERRA E RIFORME COSTITUZIONALI

Suffragio universale,
Principio maggioritario, Elezione proporzionale
Rappresentanza organica.

ISTITUTO GIURIDICO R. UNIVERSITÀ DI TORINO

TORINO
STAMPERIA REALE DI G. B. PARAVIA E C.
1920

DISCORSO LETTO, NELLE SUE PARTI ESSENZIALI,
IL GIORNO 24 NOVEMBRE 1919
PER LA SOLENNE INAUGURAZIONE DEGLI STUDI
PRESSO LA R. UNIVERSITÀ DI TORINO

319 (*f*) III-1920.

GUERRA E RIFORME COSTITUZIONALI

Suffragio universale, Principio maggioritario, Elezione proporzionale, Rappresentanza organica.

SOMMARIO.

ESORDIO.

Vicendevole rapporto di causa e di effetto fra la guerra e le riforme costituzionali, p. 5. — Solidarietà infrangibile tra vinti, vincitori e neutri, e suo riflesso sugli ordinamenti costituzionali, p. 6. — Le riforme costituzionali e il materialismo storico, p. 7. — L'opinione di Filippo Turati, p. 7. — Il tracollo della Germania attribuito alla deficienza dei suoi ordinamenti politici da storici, economisti, pubblicisti, e anche da socialisti di quel paese, p. 8. — Pericoloso confronto fra le conquiste politiche dei popoli nei paesi della vittoria e in quelli della sconfitta, p. 9. — La nuova orientazione delle masse popolari presso tutti i popoli, p. 9. (Tutti i partiti germanici in lotta contro la democrazia occidentale, nota 11, p. 74). — Necessità di considerare cotesto rivolgimento come un fenomeno indeprecabile della natura, p. 10. — La ripercussione della guerra sulle forme del Governo, p. 11. — La ripercussione della guerra sopra le relazioni fra lo Stato e la Chiesa, p. 11. — Nostro proposito di non occuparci che delle trasformazioni del Diritto elettorale politico, p. 12.

I. — Guerra e suffragio universale, il voto ai combattenti e alle donne, p. 12. (La riluttanza della Germania a riconoscere i diritti elettorali dei combattenti, una delle cause del suo tracollo, nota 19, p. 75). — Necessità di temperare e integrare il suffragio universale, p. 13. — L'organizzazione del suffragio universale, p. 14. — Il *Caucus*, p. 14. — Raggruppamento del corpo elettorale e non semplice ripartizione, p. 14. — Rappresentanza organica e rappresentanza proporzionale, p. 15.

II. — Il principio maggioritario e la sua storia, p. 15. — Nella Antichità classica, p. 16. — Nel Mondo germanico, p. 16. — Nel Mondo slavo, p. 17. — Il principio maggioritario e il Diritto ecclesiastico, p. 17. — La Giurisprudenza medioevale, p. 18. — La scuola del Diritto naturale e la dottrina di Rousseau, p. 18. — Il principio maggioritario e le Rivoluzioni francese ed americana, p. 19. — Il principio maggioritario e le democrazie liberali, p. 19. — Sue giustificazioni, p. 20. — Il principio maggioritario e le circoscrizioni elettorali, p. 20.

III. — Le limitazioni al principio maggioritario, p. 21. — La posizione delle minoranze, p. 22. — Il principio maggioritario e le lotte di religione, p. 22. — E le lotte di nazionalità, p. 23. (La questione delle nazionalità in Austria e la dottrina di Karl Renner, nota 42, p. 78). — Il principio maggioritario e la questione dei negri in America, p. 23. — La geometria elettorale, p. 24. — Gli eccessi del sistema maggioritario risultanti dalle stesse critiche alla rappresentanza proporzionale, p. 24. — I partiti estremi e lo Stato italiano, p. 24. — Ragione storica della loro avversione al principio maggioritario, p. 25.

IV. — Rappresentanza organica e rappresentanza proporzionale derivano dalle discussioni dell'Epoca rivoluzionaria francese, p. 25. — Tre indirizzi nello svolgimento della rappresentanza *organica*, p. 26. — Indirizzo *reazionario-clericale*, p. 27. — Indirizzo *sociologico-liberale*, p. 28. — Indirizzo *sindacale-socialista*, p. 29. — Rappresentanza degli interessi e rappresentanza professionale, p. 29. — Tre indirizzi nello svolgimento della rappresentanza *proporzionale*, p. 29. — Indirizzo *reazionario*, p. 30. — Indirizzo *socialista*, p. 30. — Indirizzo *liberale*, p. 31.

V. — Stuart Mill per la rappresentanza proporzionale, p. 32. — La crisi del suo pensiero politico, p. 32. — Ernest Naville e la rappresentanza proporzionale: gli eccessi del principio maggioritario a Ginevra, p. 33. — La proporzionale e la guerra civile, p. 34. (La proporzionale nel Canton Ticino, nota 85, p. 82). — (Ernest Naville e i primi proporzionalisti italiani, nota 86, p. 82). — Contributo e consenso di tutti i partiti politici a favore della proporzionale, p. 35.

VI. — La lotta fra la rappresentanza organica e la rappresentanza proporzionale, p. 35. — La rappresentanza proporzionale ottiene la priorità, p. 36. — Organicisti e proporzionalisti contro il principio maggioritario, p. 37. — I vari metodi e le varie forme di conciliazione, p. 38. — La guerra affretta l'adozione della Proporzionale in tutti i paesi vinti, vincitori e neutri, p. 39. — Le future conquiste del sistema proporzionale, p. 40.

VII. — Elezione proporzionale e deliberazione maggioritaria, p. 40. — Il campo riservato al sistema maggioritario, p. 41. — Dubbi circa la legislazione, p. 42.

VIII. — Le scienze esatte e la Proporzionale, p. 42. — Pregi e difetti del sistema proporzionale, secondo le diverse opinioni, p. 42. — Importanza dei sistemi elettorali nella costituzione e nella vita politica dei popoli, p. 43. — L'esempio inglese, p. 44. (Le riforme elettorali inglesi del 1832 scongiurano ogni movimento rivoluzionario, nota 132, p. 87).

IX. — Il concetto fondamentale dei primitivi proporzionalisti, p. 45. — La proporzionale e la sovranità popolare individualizzata, p. 45. — La proporzionale e la democrazia diretta, p. 46. — La proporzionale contrasta la concezione classica liberale della rappresentanza e dell'elettorato, p. 47. — La elezione, semplice scelta di capacità e funzione delegata dalla costituzione al corpo elettorale, p. 47. — Elezione e rappresentanza non sono termini correlativi, p. 48. — La Proporzionale, la Rappresentanza giuridica e il Mandato imperativo, p. 48.

X. — La riscossa dei neo-proporzionalisti, p. 48. — La proporzionale conciliabile con la concezione classica della rappresentanza e dell'elettorato, p. 49. — Il sistema proporzionale conviene meglio che il maggioritario alla più corretta dottrina pubblicistica moderna, p. 49. — Fondatezza di tali rilievi dal punto di vista puramente teorico, p. 50.

XI. — Traccie indelebili dell'antica concezione della rappresentanza giuridica e del mandato nel diritto e nella pratica politica, p. 50. — Le concezioni della rappresentanza e del mandato proprie dell'Antico regime vanno gradatamente prevalendo in Inghilterra e in Francia, p. 51. — Fatale incremento che la Proporzionale darà a tale prevalere in seguito alla vittoria dei partiti estremi, p. 52. — Ragione storica del favore dei partiti estremi per la Proporzionale, p. 52. — Essa segna il trionfo della loro concezione della rappresentanza e dell'elettorato contro la concezione liberale, p. 53.

XII. — Il principio della rappresentanza organica favorito dalla guerra per l'assunzione al governo dei competenti e degli specialisti, p. 53. — La degenerazione della democrazia, p. 54. — Contributo delle masse lavoratrici al governo della cosa pubblica per effetto della guerra, p. 54.

XIII. — La rappresentanza proporzionale come semplice avviamento oppure come reale attuazione della rappresentanza organica, p. 55. — Carattere spiccatamente politico della rappresentanza sorgente dalla elezione proporzionale, p. 56. — Necessità di provvedere alla rappresentanza degli interessi, p. 57. — La pressione dei partiti estremi, p. 57.

XIV. — La rappresentanza organica alla Camera italiana: l'opinione dell'on. Cabrini, p. 57. (I principii di Kurt Eisner circa il governo dei sindacati, nota 166, p. 91). — L'opinione di Filippo Meda, p. 58. — Trionfo del sistema conciliativo tra rappresentanza politica e rappresentanza professionale, p. 58. — La rappresentanza professionale e i socialisti, p. 59. — La rappresentanza professionale e i cattolici, p. 59. (Le

comunità religiose professionali e gentilizie nel Protestantesimo e nel Cattolicismo, nota 167, p. 91). — La rappresentanza organica e gli altri partiti politici, p. 60.

XV. — L'esempio e l'insegnamento del Belgio circa la rappresentanza organica, p. 60. — La rappresentanza organica e la riforma del Senato belga, p. 61. — Le due tesi, p. 61. — La rappresentanza politica con la elezione proporzionale alla Camera dei deputati, la rappresentanza degli interessi al Senato, secondo uomini di tutti i partiti belgi, p. 62. — Duplice rappresentanza degli interessi, in ragione della speciale natura del corpo elettorale e delle categorie degli eleggibili, p. 62. — Altri esempi stranieri, p. 63.

XVI. — Il Senato italiano e la rappresentanza degli interessi, p. 63. — Critica dei vari sistemi di rappresentanza organica proposti in Italia dai diversi partiti, p. 64. — Convenienza di affidare tale rappresentanza a un Senato elettivo e trasformato, p. 65.

XVII. — La rappresentanza organica e il sistema bicamerale, p. 66. — I partiti più avversi al sistema bicamerale gli forniscono ora una base incrollabile, p. 67. — Rispettiva posizione della Camera sorgente dal suffragio universale con rappresentanza proporzionale e della Camera investita della rappresentanza organica, p. 67.

PERORAZIONE.

Processo di evoluzione o di involuzione?, p. 67. — La legge del progresso politico di Henry Sumner Maine, p. 68. — La repubblica sindacalistica di Firenze e le sventure di Dante Alighieri, p. 69. — Partiti ed arti nella Repubblica fiorentina, p. 70. — Il concetto cooperativo di Herbert Spencer, p. 70. — Il *fatalismo delle moltitudini* e i *profeti del passato*, p. 71. — La posizione degli intellettuali negli odierni rivolgimenti politici, p. 71.

NOTE, pp. 73-94.

Signori,

profondo e possente un anelito di rinnovamento e di purificazione scuote e tormenta tutti i popoli testè usciti dalla prova immane: i vincitori non meno che i vinti. Così, al chiudersi delle grandi guerre della Rivoluzione e dell'Impero, una crisi di misticismo corse l'Europa intiera. Non so se qualcosa di somigliante sarà ora del mondo. Certo è, intanto, che la guerra ha posto nelle anime migliori, e segnatamente nelle giovanili, un gran fermento, che si traduce nelle più repentine mutazioni e nelle più impensate deviazioni del sentimento politico. Ancora una volta, pertanto, guerra e riforme costituzionali ci si presentano nella storia come termini correlativi, in un rapporto vicendevole di causa e di effetto [1]. Un tempo, ad esempio, la Rivoluzione, che fece giustizia in Francia dell'Antico Regime, partorì la lunga serie delle guerre napoleoniche, e queste determinarono poi alla loro volta in alcuni paesi, e segnatamente in Inghilterra, un movimento di riforme così veemente, da avere a tratti del rivoluzionario; ora è la lunga guerra che, non preceduta a dir vero da nessun notevole moto nè rivoluzionario nè semplicemente riformatore, ha di un subito, qui, addirittura accesa la rivoluzione, e, là, quanto meno, precipitata la evoluzione delle forme politiche [2].

Perchè, o Signori, noi dovremo forse stimare massimo dono della vittoria questo, che il rivolgimento fatale ed universale si possa compiere presso di noi per le vie pacate della evoluzione, e non, come presso i popoli vinti, giù per le balze insanguinate della rivoluzione. Secoli e non semplici lustri ci separano oramai dal tempo in cui una guerra, come la franco-prussiana, poteva accantonare dall'una parte tutti i danni della sconfitta e dall'altra tutti i vantaggi della vittoria, e determinare qui il naufragio miserando e là il trionfo

sfolgoreggiante di un impero. Una solidarietà infrangibile ci stringe ora tutti: vinti, vincitori e neutri; quanti cioè siamo popoli civili al mondo. E chi dallo stentato e insidiato nascere della Società delle nazioni si affrettasse a proclamarne senz'altro il fallimento definitivo, mostrerebbe di essere uomo di ben poca fede e del più corto respiro storico.

Checchè per altro sia di ciò, due fattori, che sono certo fra le più immediate e specifiche risultanze della guerra; due fattori di carattere squisitamente psicologico, e perciò appunto di una forza incommensurabile, convergono ora in un'opera di livellamento e di equilibrio delle forme politiche mondiali.

È vero: giusto giudizio cadde, con la sconfitta, sopra coloro che furono i responsabili maggiori della guerra. E si comprende che i popoli vinti, richiamati alfine alla dura conoscenza della colpa, si siano voltati contro di loro inferociti, gettando in terra, insieme alle persone, anche le istituzioni che ne permisero le malefatte. Ma troppi dolori, però, e troppi danni si sono abbattuti anche sui vincitori, perchè — pur nella giusta esaltazione della vittoria — essi non pensino che qualche cosa bisogna che si muti radicalmente nel mondo, perchè l'umanità non abbia più da rivivere un'ora somigliante della sua storia. Ma, poichè ogni immediato e sostanziale rinnovamento nell'ordine morale o sociale o anche solo economico è impossibile, si preme da ogni parte sopra gli ordinamenti costituzionali, i soli che consentano la speranza, o forse anche semplicemente la illusione, di un pronto e tangibile successo.

Speranza o illusione? Sto per la prima ipotesi. So bene che i maestri del cosidetto materialismo storico, i quali considerano la costituzione politica, come diceva Carlo Marx, quale una semplice superstruttura della costituzione economica, stimeranno questa fede nella virtù delle riforme costituzionali, di contro a un così enorme sconquasso, poco più del candido ottimismo di colui

che, dopo un terremoto, si affretti a riintonacare e a ridipingere la propria casa, senza assicurarsi prima della solidità delle fondamenta e della profondità delle crepe. Potrei rifarmi alla legge, oramai quasi indiscussa della fenomenologia sociale, per cui il fenomeno — e primo fra tutti il fenomeno giuridico — una volta prodottosi, si distacca dalla causa che lo ha determinato, e non solo acquista una sussistenza sua propria e spiega una forza interiore, una dinamica autonoma, ma finisce con reagire sulla stessa sua causa; la quale reazione implica che la causa resti alla sua volta modificata nella sua azione ulteriore [3]. Ma preferisco, per amor di chiarezza e di speditezza, di giovarmi senz'altro del consenso, in questo caso particolarmente calzante, di un credente nel materialismo storico, di Filippo Turati; il quale in un suo notevole discorso del luglio passato, che mi accadrà di dover citare ancora in seguito, inteso appunto ad incuorare il Governo — contro i propugnatori di semplici riforme economiche — a compiere invece rapidamente e risolutamente alcune riforme costituzionali, richieste a gran voce dalle moltitudini, diceva: « Se è vero quello, che è la sostanza del materialismo storico, che la questione sociale è una questione di stomaco, è esattamente vera anche l'inversa, ed ogni questione di stomaco è essenzialmente una questione politica; di guisa che anche il prezzo del baccalà dipende, attraverso vari anelli, dal sistema elettorale » [4]. Ma io ho in serbo un argomento di una anche più precisa e decisiva portata per dimostrare quanto le riforme politiche, tempestivamente e coraggiosamente operate, possano influire sui destini dei popoli. Ed è il sentimento oramai concorde degli uomini più illuminati della Germania, i quali affermano che il suo tracollo si deve in molta parte alle manchevolezze dei suoi ordinamenti costituzionali. Ieri era l'eminente storico ed economista Max Weber, che appuntava le sue critiche nella mancanza di un vero regime parlamentare e chiudeva il suo libro con l'asserire, che alla Germania era fallito

l'intento di diventare uno dei fattori decisivi della politica mondiale per l'immaturità della sua interna struttura politica. « La sua struttura (egli dice) finora non vi si è mostrata atta, ma si è rivelata capace soltanto di una amministrazione tecnicamente buona e di eminenti opere militari. Ma che queste bastino a una politica puramente difensiva, e non già a compiti politici mondiali, è quanto dovrebbe insegnarci la sorte mostruosa che ci è incolta »[5]. Oggi è uno dei più arditi cultori del diritto pubblico, il professore della novissima università di Colonia, Fritz Stier-Somlo, che si scaglia contro coloro, i quali considerano una carta costituzionale come qualche cosa di puramente esteriore, quasi come una semplice veste giuridica, che viene sovrapposta a un corpo politico realmente vivo; e conchiude: « La colpevole trascuranza della politica da parte della nostra borghesia, la imprevidenza e incoscienza in tutte le questioni della vita pubblica hanno conferito moltissimo alla catastrofe, in cui è precipitata la Germania. I vincitori di questa guerra mondiale ci erano di troppo superiori negli ordinamenti del potere e del volere politico »[6]. Ma a condividere lealmente con la borghesia questa colpa, ecco levarsi la voce del più nobile dei socialisti tedeschi, Kurt Eisner, martire comparabile, è stato giustamente detto, ai più candidi eroi del 1848, la cui storia potrebbe fornire il soggetto di una tragedia pura come quella dei Gracchi, e farebbe il vanto del socialismo tedesco, che conobbe tanti mancamenti[7]. La guerra ha dato un valore profetico alla sua discussione con Karl Kautsky, intorno alla mancanza nel socialismo germanico di una esatta nozione dei rapporti intercedenti fra il regime sociale e la forma politica della nazione; discussione, nella quale l'Eisner si mostrò così mirabilmente antiveggente, e il Kautsky così stranamente cieco[8]. Onde con ogni diritto, parlando come primo presidente della Repubblica bavarese, poteva l'Eisner asserire il 30 novembre 1918: « Se oggi noi abbiamo assistito a un crollo quale non mai un popolo

vide e non siamo ancora alla fine di questo crollo, ma ci troviamo davanti a pericoli che non è necessario esporre particolarmente, noi dobbiamo chiederci: di chi la colpa? La colpa è sopratutto della mancanza di senso e di educazione politica del popolo tedesco. Questa è la ragione ultima ed essenziale. Se il popolo tedesco fosse stato una democrazia....., la guerra non avrebbe oltrepassato il settembre 1914 »[9].

Il secondo fattore psicologico, che potrebbe sotto certi riguardi considerarsi come inverso al precedente, consiste in un sentimento torbido di insoddisfazione e di delusione che ha pervaso, in cospetto della vittoria, le masse popolari, use oramai a considerare ed a pesare tutti i fatti, e anche i più imponenti della storia, alla sola stregua del loro interesse di classe; un sentimento, del cui carattere estremamente pericoloso io stesso (lo dico non a vana ostentazione, ma a sola dimostrazione della profondità del mio convincimento) avvertivo il Governo in un discorso del 24 luglio passato[10]; e fieramente poi lo ammoniva due giorni più tardi, con ben maggiore conoscenza di causa, l'onorevole Turati, chiedendo appunto con ogni energia che alle classi popolari si desse almeno la tanto ambita rappresentanza proporzionale, poichè fra di esse si faceva sempre più largo l'insidioso pensiero, che, come egli precisamente diceva, « nei paesi della disfatta i diritti del popolo guadagnassero ciò, che non riuscivano a guadagnare nei paesi della così detta vittoria ». Confronto, che quanto sia pericoloso ogni giorno che passa dimostra con segni sempre più gravi; visto che fra i paesi della sconfitta è da annoverare anche la novissima terra promessa di ogni aspirazione proletaria, la tuttora non pacificata Russia.

La guerra ha difatti con un brusco colpo di spada invertiti i poli della orientazione politica. Guardavano un giorno i popoli alle storiche e gloriose democrazie liberali dell'Occidente: alla democrazia anglo-sassone, monarchica in Inghilterra e repubblicana in America, alla

democrazia latina, repubblicana in Francia e monarchica in Italia; mentre verso Oriente, dietro la rigida cortina degli imperi militaristi, feudali, autoritari di Germania, di Austria e di Turchia, si stendevano i gelidi deserti paurosi della autocrazia russa e dell'assolutismo asiatico. Oggi ad Occidente non c'è più per le plebi se non uno sbiadito bagliore di tramonto; mentre ad Oriente, al di là dell'agitata cortina delle nuovissime repubbliche democratico-sociali, sorte dai rottami degli antichi imperi, rosseggia abbacinante una sanguigna aurora, promettitrice ad esse delle più fantastiche conquiste. Misero lo studioso, sciagurato lo statista che non sapranno tener conto di questo formidabile dato: la sconfitta e la rivoluzione hanno fatto saltare di piè pari alle democrazie germaniche, slave e mongoliche un gradino intiero dello svolgimento politico-sociale [11].

Le cose fin qui dette mi dispensano da ogni lungo discorso circa lo spirito, a cui si deve oramai informare ogni indagine su questi argomenti. Lo vorrei definire uno spirito di virile ossequio — badate che non dico di rassegnazione — alla fatalità. Deve esso invero andare scevro affatto d'ogni preconcetto e d'ogni rimpianto, e guardare i fatti *sub specie aeternitatis*, con quella stessa impassibilità scientifica, che i fenomeni anche più deprecabili della natura. La società umana volge a una sempre più vasta democratizzazione, che val quanto dire a un livellamento sempre più assoluto. Si può salutare questo processo con gioia, oppure considerarlo con tremore: nessuna forza è più al mondo che possa arrestarlo. Per cui il perdersi in querimonie sarebbe altrettanto sterile e stolido, quanto, secondo la felicissima imagine di Giorgio Jellinek [12], l'affliggersi di ciò che i geologi ci assicurano delle più alte e più belle nostre montagne, che esse, cioè, andranno con il tempo franando e le loro superbe cime sprofondando nella piana uniforme.

Ancora una avvertenza. Io stimo che allo studioso ora convenga meglio ricercare la ripercussione della

guerra sopra gli ordinamenti costituzionali — anzichè nelle più appariscenti e più impressionanti mutazioni delle stesse forme del governo — in qualche più riposto rivolgimento de' suoi più minuti congegni. Faccio un solo esempio.

Una radicale trasformazione, — sfuggita quasi del tutto alla generalità —, si è compiuta in tutti i paesi della sconfitta quanto alle relazioni fra lo Stato e la Chiesa. Un istituto ultra-millenario, il cosidetto Cesareo-papismo, e cioè quel sistema di relazioni fra le due podestà, che la Russia trasse da Bisanzio, e Bisanzio aveva ereditato direttamente da Roma, il sistema, cioè, per cui l'imperatore era considerato capo e dello Stato e della Chiesa, era Cesare e Papa al tempo stesso, è crollato di un subito, e si è frantumato nel più brusco Separatismo, di tipo non saprei dire ancora se puramente giacobino o di già schiettamente nord-americano [13]. Ma ecco che anche il tradizionale Giuseppinismo giurisdizionalistico e confessionista è ancor esso crollato insieme all'Impero austro-ungarico; ecco che i vari Stati germanici vanno quale più quale meno trasformando in separatista il loro prediletto sistema della cosidetta Chiesa di Stato [14]. Ed ecco ancora che simili novità, favorite dallo spirito incitatore ed acceleratore della guerra, hanno, proprio di questi giorni, il primo e il più impensato dei riflessi anche nei paesi della vittoria, e precisamente in quello ove forse meno lo si poteva attendere, e cioè in Inghilterra; il cui Parlamento ha risolta testè rapidamente e pacificamente l'annosa questione della autonomia della cosidetta Chiesa stabilita, per cui in altri tempi erano stati messi innanzi invano ben 217 disegni di legge e le più furibonde polemiche si erano accese fra Conformisti e non Conformisti [15]. E anche in Italia, non ha forse la guerra fornito la prova, che può ben dirsi la prova del fuoco, della eccellenza della Legge delle Guarentigie; non ha ancora la guerra fatto uno scarto reciso e definitivo di ogni preconcetto e di ogni presupposto tempora-

listico [16]; non ha essa, infine, trasformato l'antico partito cattolico nel nuovissimo partito popolare italiano, siccome il meritamente più autorevole de' suoi capi ha esplicitamente riconosciuto [17]? Quale magnifico campo d'indagini, penetranti dalla esteriorità del fenomeno politico nei più profondi recessi delle umane coscienze!

Ma non è su questi argomenti, che per ragioni di competenza potrebbero essere per me così tentanti, ch'io stimo di dover fermare più a lungo la mia attenzione. Sibbene sopra il delicato e oramai complicato nostro diritto elettorale politico, che è il primo punto della nostra compagine statuale, su cui, come già accennai, si è fatta sentire la pressione della guerra. Il tema, quindi, mi è stato quasi imposto, al disopra d'ogni mia competenza, dalla tirannia del momento.

E perdonate, se non potrò promettervi di esser breve. Proporsi un simile tema in quest'ora fu certo ardire: trattarlo alla leggiera sarebbe colpa. D'altra parte l'ora grave mi dà forse il diritto di chiedere a voi una dose di sopportazione maggiore della consueta. Sarà così la vostra una collaborazione preziosa a quello, che più che non un discorso accademico, io vorrei che fosse un onesto nostro sforzo collettivo per orientare e rischiarare i nostri spiriti, turbati e ottenebrati da un corso così precipitoso di avvenimenti e da un cozzo così violento di passioni.

I.

La guerra ha accelerato anche presso di noi, come del resto presso quelli fra i paesi belligeranti, che ancora ne erano privi (p. e. l'Inghilterra), l'attuazione del suffragio universale, diretto, segreto e uguale per tutti [18]. La via a un tale allargamento fu aperta dalle concessioni fatte ai combattenti, in riconoscimento della benemerenza incomparabile da loro acquistata verso la Patria [19]. E quando il voto verrà esteso alle donne, lo sarà anche

qui massimamente in considerazione dell'opera santa da esse prestata durante la guerra, come ausiliatrici, soccorritrici e sostitutrici provvidenziali dell'altro sesso [20].

La base del sistema elettorale sta dunque, anche in Italia, nel suffragio universale; e cioè nel suffragio concesso a tutti, senza più la menoma graduazione o discriminazione qualitativa. Esso ha raggiunto così l'estremo suo limite, non solo praticamente possibile, ma teoricamente pensabile; esso sarà cioè l'espressione perfetta della concezione puramente atomistica, numerica, quantitativa della sovranità popolare. Ci troviamo così di contro a un assoluto. La storia aveva già conosciuto in passato altri somiglianti assoluti; ma solamente agli apici della piramide statuale, e cioè nel potere degli autocrati divinizzati. Ora l'assoluto è stato raggiunto alla base. Ma, come ogni altro assoluto, segnatamente se in politica, esso si è chiarito subito e dappertutto come eccessivo ed esclusivo. Ed ha fatto sentire il bisogno di temperamenti e di complementi immediati.

E ne convennero gli stessi più ferventi fautori del suffragio universale. Nel discorso già citato, Filippo Turati affermava urgentemente necessario di integrare il suffragio universale, sostituendo, come ei diceva, all'*atomismo individualistico*, una sempre maggiore *organicità di rappresentanza*. Immaginatevi le critiche dei nemici del suffragio universale! Ce ne sono per tutti i gusti: di violenti e di sarcastiche, di catastrofiche e di sconsolate, e anche di pittoresche. Charles Benoist, ad esempio, paragonava ad un granello di sabbia quel granello di sovranità, che il suffragio universale pone nelle mani di ogni cittadino: — granello di sabbia, soggetto a muoversi e accavallarsi nel modo più capriccioso e incomposto e pericoloso allo spirare di ogni vento. Atomo di anarchia, per conseguenza. Poichè, egli dice, nello Stato come nella Natura l'atomo, che resta atomo, è anarchico; e che cosa vi può essere di più anarchico che un granello di sabbia nella natura, se non sia, nello Stato, un granello di sovranità? E come sulla sabbia e

con la sabbia nulla si può costruire di solido e di duraturo, senza un cemento; così sopra il suffragio universale nulla di stabile si potrà elevare, senza una organizzazione [21].

Ed ecco tutto il mondo mettersi in moto per organizzare il suffragio universale.

È quasi superfluo avvertire che qui non si intende parlare affatto di quella macchina di puro sfruttamento elettorale, che si è acquistata nei Paesi anglo-sassoni, ove fu fabbricata, e anche all'estero, una così trista reputazione sotto il nome di *Caucus*. Tale forma artificiosa e tirannica di organizzazione, la quale (non è superfluo di avvertirlo) attecchì e prosperò in regime di collegio uninominale, e quindi di puro sistema maggioritario, non ha altro intento ed altro effetto che di abbrutire il corpo degli elettori conculcandone la volontà e riducendolo a vero bestiame elettorale; così che non a torto un arguto operaio del Northumberland, diceva all'Ostrogorski, lo studioso russo che ha penetrato più addentro di chiunque il gioco dei partiti politici di Inghilterra e di America, queste rivelatrici parole: « Noi pensiamo oramai per battaglioni » [22]. No; qui si tratta di ben altro.

Si tratta, intanto, di dare al corpo elettorale, polverizzato, se così possiamo dire, dal suffragio universale, il modo di raggrupparsi in base ad alcuni principii riconosciuti dalla legge e secondo norme da essa sancite, e cioè per entro e con la garanzia della stessa costituzione dello Stato, e non semplicemente secondo il capriccio e il calcolo di una associazione di privati, come nel famigerato *Caucus*.

Fin qui il corpo elettorale non era già *raggruppato*, ma semplicemente *ripartito*. E la ripartizione era fatta secondo criteri puramente geografici e demografici. Tante circoscrizioni territoriali-elettorali, quanti erano i deputati da eleggersi, vale a dire il collegio uninominale. E per entro ad esso sovrana la metà più uno dei votanti, vale a dire il rigido principio maggioritario.

Ora invece si vuole raggruppare la massa elettorale secondo criterii organici, e cioè in base alla sua struttura sociale; in ragione, vale a dire, della sua formazione in classi, ordini e ceti, o in base ai suoi essenziali e differenti interessi, o in base alle diverse professioni e ai sindacati che le rappresentano. Oppure si vorrebbe dare, quanto meno, alla volontà del popolo uno strumento per manifestarsi, più pieno, più esatto, più giusto, che non sia il sistema maggioritario; tale, cioè, da consentire non solamente l'espressione delle opinioni individuali, ma delle collettive, rappresentate dai partiti, e una espressione veramente proporzionata alla loro forza.

In quale rapporto fra di loro stiano quella, che tanto per non pregiudicare fin d'ora la questione circa il nome più conveniente, chiameremo *rappresentanza organica*, e quella, che senza del pari sottilizzare troppo sulla esattezza della designazione, chiameremo anche noi *rappresentanza proporzionale*, sarà detto più innanzi. Qui basti notare, che, appuntandosi e l'una e l'altra, sia pure movendo da concetti diversi e procedendo per diverse vie, contro il *principio maggioritario*, è bene sgomberare senz'altro il campo da questo sistema di elezione, che può considerarsi oramai come sorpassato.

II.

Povero sistema maggioritario, di che strali non hanno crivellata la sua vecchia carcassa! [23]. Bisogna, prima di metterlo in disparte, rendergli un po' di giustizia; e l'atto di giustizia non sarà forse per noi senza una qualche rimunerazione.

Intanto, i più gli negano ogni nobiltà e benemerenza storica. Il principio che il volere d'una collettività di uomini, e la conseguente forza delle loro deliberazioni, si possa riscontrare nella maggioranza, e cioè nel volere della metà più uno dei votanti, sembra ai più una cosa

così ovvia e quasi connaturale alla stessa vita sociale, che essa debba essere esistita fin dal primo momento, che gli uomini presero a deliberare in comune [24]; a quello stesso modo che il volgo è indotto a credere che la ruota sia esistita da che ci fu lavoro umano. Niente affatto. Il sistema maggioritario ha dietro di sè una lunga, fortunosa e non ingloriosa istoria [25].

I popoli primitivi non sanno ravvisare altra espressione di una volontà collettiva, che non sia la pura somma delle volontà di tutti e cioè l'unanimità; e ciò in causa del tenace e irriducibile perdurare del sentimento di una piena padronanza di sè e della intangibilità dei proprii diritti [26]. Ma già l'antichità classica ci presenta il principio maggioritario pienamente adottato in ogni campo della vita pubblica. Se non che è degno di nota che in tutta la letteratura politica greca, la quale pure conviene nel riconoscere l'essenza stessa della democrazia appunto nel fatto, che il governo vi spetti alla maggioranza, voi cerchereste indarno una qualunque giustificazione teorica di tale principio. Ed anche a Roma, quando i giureconsulti dell'Impero, con a capo il sottilissimo Ulpiano, al quale si debbono le parole più decisive, e alcune addirittura eterne, intorno al diritto delle collettività, si sforzarono di dare al principio stesso un qualche fondamento dottrinale, non trovarono nulla di meglio che una di quelle finzioni giuridiche, nelle quali furono maestri insuperati, e cioè la finzione che la volontà espressa dalla maggioranza si dovesse presumere volontà di tutti: « *Refertur ad universos quod publice fit per maiorem partem* », come diceva appunto Ulpiano; oppure, come diceva Scevola: « *Quod major pars curiae effecit pro eo habetur ac si omnes egerint* ».

Le invasioni barbariche strozzarono ogni svolgimento ulteriore di questo spunto di costruzione teorica; poichè i Germani non conobbero il sistema maggioritario. Tacito ci ha lasciato una pittura indimenticabile del come le assemblee germaniche manifestassero il loro pensiero: con uno squassare dell'armi per l'assenso, con mormorii

per la riprovazione. Se i dissidenti non si piegavano alle ingiunzioni e alle minaccie, erano dichiarati fuori della legge, e si poneva mano all'armi: l'esito della lotta era considerato come un giudizio di Dio. Lo stesso principio prevalse nel Mondo germanico successivo, anche per la elezione del re. Questo spiega perchè in Germania non si sia potuto costituire una monarchia stabile ed unitaria; poichè una elezione pacifica fu quasi sempre una eccezione. Solamente quando nel 1314 Ludovico il Bavaro, che aveva ottenuto due terzi dei voti contro Federico il Bello, si fece forte di questo risultato, invocando a suo sostegno la dottrina romano-canonica in materia, il principio maggioritario fece il suo primo ingresso nel Mondo germanico; la cosidetta Bolla d'oro gli diede poi una sanzione definitiva [27].

Più rigidamente refrattario ad ogni progresso rimase per contro il Mondo slavo. Anche qui, in caso di mancato accordo, la decisione era rimessa alle armi; quando pure non si procedeva in una maniera ancora più spicciativa, come a Novgorod, ove il partito vincitore annegava senza più i dissidenti nel Volga [28]. Ed è universalmente ammesso oramai, che quella negazione del sistema maggioritario, la più recisa che si possa immaginare, che fu il famosissimo *Liberum veto* (in cui si compendiava, al dire del Montesquieu, l'essenza stessa della costituzione polacca); e cioè il diritto, che ogni gentiluomo di Polonia aveva di rompere con il suo voto individuale le deliberazioni della Dieta, sia stata la causa più diretta della anarchia e poi della decadenza politica e infine della tragica fine di quel Paese [29].

La Chiesa, dopo un primo, oscuro periodo, in cui si piegò all'influenza dell'informe diritto germanico, trasse poi il sistema maggioritario dalla giurisprudenza romana; temperandolo però siffattamente da tener conto nelle deliberazioni, non solo della *pars maior*, ma anche della *pars sanior* di ogni collegio. Senonchè è facile intendere, come cotesto squisito strumento di valutazione qualitativa dei voti non potesse aver presa se

non in una compagine, nella quale la forte costituzione gerarchica e il rispetto della autorità consentivano tali sottili discriminazioni e graduazioni; senza contare, inoltre, che nella stessa Chiesa, quando mancava la possibilità di una istanza superiore, valutatrice dei voti, come nella elezione del Pontefice, si sostituiva di bel nuovo al criterio qualitativo un criterio quantitativo rinforzato, considerando come *sanior* quella *pars*, che avesse raccolto i due terzi dei voti. Il diritto canonico si studiò anche di dare della finzione romanistica giustificatrice, come vedemmo, del principio maggioritario, una ragione più intima, e fu quella messa innanzi da Sinibaldo dei Fieschi (Innocenzo IV), il maestro dei maestri in queste materie, allorchè disse che i più dovevano presumersi aver meglio scorta la verità che non i meno: « *quia per plures melius veritas inquiritur* »[30].

Fu soltanto con il risorgere della nostra gloriosa giurisprudenza medioevale, che l'insegnamento romano tornò in onore anche nel mondo laico; a dir vero senza molto arricchirsi di nuovi concetti, finchè la sua elaborazione rimase nelle mani dei puri giuristi, glossatori o commentatori ch'essi fossero. Ma un vero sprazzo di luce gettò anche su tutto questo la mente, precorritrice miracolosa dei tempi, di Marsilio da Padova; il quale, dopo aver sostenuto che il potere legislativo non può spettare che al popolo, e cioè alla *universitas civium*, e, per essa, alla maggioranza (*pars valentior*) della assemblea (*congregatio*), ne dà questa ragione profonda e definitiva: la maggioranza rappresenta l'intiera collettività (*valentior pars totam universitatem repraesentat*)[31].

Con il prevalere della scuola del diritto naturale la giustificazione del principio maggioritario si arricchisce di nuove e più ardite finzioni. Posto che lo Stato deriva da un originario *Contratto sociale*, intervenuto fra i cittadini, era quasi ovvio che si procedesse a questa ulteriore illazione, di presumere cioè che fra le clausole di esso contratto fosse quella, che la minoranza si dovesse piegare al volere della maggioranza: una duplice finzione,

come si vede, o, meglio, una finzione e una presunzione. Eppure Rousseau riuscì ad innestarvi ancora una anche più ardita presupposizione, anzi addirittura un sofisma: « Du calcul des voix se tire la déclaration de la volonté générale. Quand donc l'avis contraire au mien l'emporte, cela ne prouve autre chose si non que je m'étais trompé et que ce que j'estimais être la volonté générale ne l'était pas » [32]. Il principio maggioritario toccava così il suo culmine: la maggioranza è tutto, la minoranza è nulla, è un *non-esistente*.

Questo spiega la strapotenza della maggioranza nella Rivoluzione francese, allorchè si giunse a proclamare che la minoranza, non solo ha torto, ma « est toujours coupable »; alla quale formidabile sentenza conferì certo il pericolo, che per il nuovo ordine di cose avrebbe rappresentato il riconoscimento dei diritti della minoranza, vale a dire di quei *mauvais citoyens*, *modérés*, *feuillants*, *aristocrates;* dei quali fortemente preoccupandosi Robespierre si rifiutò di sottoporre al voto popolare la esecuzione di Luigi XVI. Nè la *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*, che teoricamente considerata potrebbe apparire come una tutela della minoranza contro lo strapotere della maggioranza, fu nei suoi inizi in grado di compiere tale funzione, perchè fu concepita e volta contro un temuto ritorno dell'antico tiranno e non contro il novissimo tiranno, la moltitudine. La Rivoluzione americana segnò pure, dal canto suo, il trionfo del sistema maggioritario; ma con varii e validi temperamenti a difesa delle minoranze; e questa non fu certo l'ultima ragione del progredire ininterrotto di quella democrazia.

Il maggioritario rimase il sistema preferito e quasi tipico di tutte le democrazie liberali [33], anche dopo che il fantastico presupposto del Contratto sociale, e della relativa clausola, cadde, sopratutto per merito della Scuola storica, e lo Stato fu concepito come un organismo vivente e di per sè stante o, quanto meno, come una persona giuridica; nel quale organismo o

nella quale persona, e non già nel popolo, disorganizzato e sminuzzato nei singoli individui che lo compongono, risiede la sovranità e la conseguente suprema facoltà di fare le leggi. Concezione, del resto, di cui già durante la Rivoluzione stessa si aveva avuto un primo spunto, allorquando alla sovranità dell'individuo si oppose quella della *Nation*, e l'elettorato fu considerato, non già come un diritto naturale, ma come una funzione statale che il legislatore disciplina come crede e conferisce a chi è capace di esercitarla [34]. E a giustificazione dell'applicare all'esercizio di tale funzione il sistema maggioritario si adduce un pensiero, che già del resto si adombra in alcuni dei vecchi pubblicisti, p. e. in Hobbes, in Locke, e in altri minori [35]; e che ci accontenteremo di esprimere alla buona così: ogni persona collettiva deve pure, come ogni persona fisica, fra più ragioni conflittanti, decidersi per la più forte, se non vuole condannarsi alla inazione. Del resto una grande povertà di giustificazioni teoriche è nella dottrina, dominata pienamente dall'idea che il sistema maggioritario sia qualcosa di così intuitivo e di una verità così incontrastabile, che non bisogni di dimostrazione, oppure costituisca il meno peggio degli espedienti, a cui è forza ricorrere, ma che è un puro perditempo il giustificare [36]. Qualche spiegazione matematica, che se ne tentò anche da parte di uomini di gran nome, come il Condorcet e il Laplace, non ebbe altro seguito, oltre la ristretta cerchia degli specialisti, e si risolse, a dire il vero, sostanzialmente in una critica del sistema [37].

Il predominio, che il sistema maggioritario deve alla Rivoluzione francese e alle costituzioni politiche informate ai suoi principii, ebbe poi ancora un tutto particolare risalto e un forte rincalzo dal fatto, che allora per la prima volta il corpo degli elettori fu ripartito in collegi, a cui il diritto elettorale viene delegato per il solo esercizio dalla nazione intiera, alla quale esclusivamente esso appartiene. Laddove, siccome è risaputo, nelle assemblee dell'Antico Regime, e tuttodì ancora in

Inghilterra, il diritto di eleggere dei rappresentanti si considera come appartenente in proprio ai singoli gruppi elettorali: città, borghi, contee, corporazioni e simili [38].

III.

Più interessante per noi e certo più istruttivo è il considerare la serie delle limitazioni che, pur in pieno trionfo del sistema maggioritario, si dovettero man mano opporre allo strapotere della maggioranza. Prescindiamo da quelle consistenti nel requisito della unanimità o quanto meno di una maggioranza particolarmente forte per rispetto a deliberazioni particolarmente gravi. Prescindiamo ancora da quelle derivanti dall'avere riconosciuto agli individui singoli e alle minoranze determinati diritti, come diritti naturali o acquisiti o fondamentali. E infine anche da quelle, risultanti quasi automaticamente o dal sistema bicamerale e dalla autorità regia, o dal *veto* presidenziale e dal *referendum*, oppure anche solo da quei coefficienti tutt'affatto fortuiti o materiali, che possono essere la divisione del corpo elettorale in piccoli collegi o magari l'ostruzionismo. Qui noi intendiamo soltanto di considerare alcuni veri ostacoli, che la natura stessa e la storia hanno opposto alla applicazione del sistema maggioritario.

I suoi più ferventi sostenitori hanno fatta propria la frase tagliente di Cobden: la minoranza non ha che un solo diritto, quello di fare tutti gli sforzi per diventare alla sua volta una maggioranza; ma finchè non vi è riuscita, essa non ha che da rassegnarsi ad obbedire alla maggioranza. Pensiero, che ha trovata la sua più acerba espressione nel motto americano designante il risultato fatale di ogni vittoria elettorale: le spoglie ai vincitori!

Ma, osserva con la consueta finezza il Jellinek [39], questo principio, per potersi approssimare almeno a un qualche fondamento di giustizia, presuppone due cose:

innanzi tutto la perfetta unità politica del popolo e la conseguente equivalenza e fungibilità degli individui che lo compongono, e poi il carattere mutabile e fluttuante dei raggruppamenti che essi formino entro lo Stato. Ora questa mobilità può riscontrarsi nei partiti politici propriamente detti, che si trasformano, si allargano, si fondono, e di cui ciascuno è cominciato con essere una semplice minoranza; onde non è escluso che chi oggi era conservatore diventi domani liberale, e chi liberale diventi radicale, e così via. Ma ci sono nei popoli delle partizioni, che, una volta formate, rimangono inalterate per sempre. E il primo esempio è fornito dalla diversità di confessione religiosa. È noto invero come, dopo il primitivo ondeggiamento, generato in tutti i paesi dalla Riforma protestante e mantenutosi finchè essa ebbe carattere di rivoluzione (cosicchè intiere popolazioni e territori passavano, spesso con più alternative, dall'una all'altra confessione), si ebbe come un irrigidimento infrangibile, per cui le varie confessioni si distribuirono e si fissarono, almeno nell'Europa occidentale, demograficamente e geograficamente, secondo un disegno rimasto poi immutato nei secoli, a dispetto di tutti gli sforzi del reciproco proselitismo, e al di sopra di tutti i più profondi rivolgimenti politici e sociali. Le conversioni non rappresentarono più che alterazioni collettivamente affatto insignificanti. Orbene, le paci religiose, susseguite alle lunghe e ferocissime guerre di religione, non si poterono istituire e mantenere, se non mercè la esclusione assoluta del procedimento maggioritario dalle cose attinenti alla fede. Ciò risulta in un modo di particolare evidenza dai patti, che posero fine in Germania alla guerra dei Trent'anni. Nelle materie toccanti la fede, esclusa ogni deliberazione di maggioranza, non era ammessa che la *amicabilis compositio* fra i diversi partiti religiosi. Se questa non era possibile, era consentita la così detta *itio in partes*, e cioè la deliberazione separata. La Dieta imperiale si divideva in due parti, quella del *Corpus Catholicorum* e

quella del *Corpus Evangelicorum*, con eguale autorità deliberativa, vale a dire, astrazione fatta dal numero dei voti cattolici od evangelici [40]. Lo stesso principio è venuto grado grado imponendosi negli Stati plurinazionali per rispetto al diritto di nazionalità, di cui ripetutamente ebbi a far risaltare l'intima connessione e la perfetta corrispondenza con il diritto della libertà di coscienza [41]. Anche qui, ha ragione il Jellinek, l'applicazione del principio di *maggiorità* non significherebbe altro che *brutalità*. Così in Austria la minoranza germanica cercava di tutelarsi contro la maggioranza slava, formando per entro al Parlamento un *Corpus Germanorum* contrapposto al *Corpus Slavorum*. Fra i sistemi varii per risolvere praticamente questo spinoso e ponderoso problema, merita un accenno speciale — e non solamente per l'importanza eccezionale assunta ora dalla persona, ma per il suo intrinseco valore, sia pure soltanto retrospettivo — quello escogitato e propugnato dal presente Cancelliere della Repubblica dell'Austria tedesca, Karl Renner [42]. Un caso, forse anche più impressionante, degli effetti disastrosi della rigida applicazione del sistema maggioritario, si ebbe negli Stati Uniti dell'America del Nord dopo la affrancazione degli schiavi negri. Questi si trovarono in una prevalenza tale sopra i bianchi in varii Stati meridionali, che il governo di essi, passando automaticamente nelle mani di cotesti nuovi cittadini, illetterati, impreparati, sfrenati e nullatenenti, si trasformò di un subito in un carnevale amministrativo così fantastico, da rasentare il fallimento. Il rimedio fu certo meno leale e nobile che nei due casi precedenti. Si costruì, cioè, una maggioranza di bianchi, sia con l'assoggettare l'esercizio dell'elettorato a condizioni di coltura e di censo, di cui la massa negra era priva, sia ancora con una ripartizione, anche meno scrupolosa del consueto, dei collegi elettorali, basata non già sulla geografia, e cioè sulla naturale configurazione del paese, ma sulla geometria, e cioè su quella artificiosa e tendenziosa delineazione dei

collegi elettorali, che i Francesi chiamano *Géométrie électorale*, e i Tedeschi *Wahlkreisgeometrie*, e gli Americani con il nome intraducibile di *Gerrymander* [43].

Dire a tutte coteste minoranze che il loro solo diritto era quello di diventare alla lor volta maggioranze, valeva quanto dire all'evangelico di diventare cattolico, al tedesco di diventare slavo e al bianco di diventare nero..... e *viceversa!*

Del resto l'eccessività del sistema maggioritario, sotto questo aspetto, risulta da alcune delle stesse critiche mosse al sistema proporzionale da parecchi dei fautori di quello. La rappresentanza proporzionale favorirebbe, diceva il tedesco Schaeffle, il fanatismo delle classi, delle religioni e delle razze; e l'inglese Stern ammoniva che il metodo proporzionalista del suo concittadino Hare avrebbe aperto il Parlamento a tutte le sette fanatiche, che racchiude l'Inghilterra; e l'austriaco Bernatzik lo irrideva con dire che una forte rappresentanza avrebbero ottenuto di certo anche i Wagneriani; e lo svizzero Hilty esprimeva il voto che certi partiti, come gli anarchici, o anche soltanto i repubblicani in una monarchia, o i monarchici in una repubblica, fossero esclusi dalla rappresentanza; e il nostro Salandra segnalava il pericolo che avessero a sedere in Parlamento non solo i rappresentanti dell'internazionale e della reazione, ma quelli della maffia e della camorra [44]; mentre il Marchese di Castellane, pur in massima propenso al sistema proporzionale, lo designava però come inopportuno quanto alla Francia, per timore dei partiti dinastici, bonapartisti e così via: il pensiero di Robespierre in ultima analisi [45].

Orbene, noi abbiamo assistito da ultimo al formarsi, per entro allo Stato, di partiti, i quali, anche dopo superata la fase critica della qualifica e della conseguente posizione deteriore di partiti cosidetti sovversivi, si sono però mantenuti diversi e distanti dagli altri partiti politici per il loro carattere di partiti sociali, e per una loro saldezza e rigidezza e irriducibilità di costituzione, di

programma e di azione, da avvicinarli appunto a quelle partizioni confessionali o nazionali, non diciamo addirittura etniche, di cui è parola più sopra, e che vedemmo refrattarie a qualsiasi adattamento al potere della maggioranza. Anche qui si tratta di partiti, il cui elemento di coesione e di differenziazione consiste in interessi di carattere economico o anche di carattere spirituale, a cui essi annettono un pregio infinitamente superiore che non agli interessi generali dello Stato, e in finalità, che trascendono i confini dello Stato e hanno uno spiccato carattere supernazionale e cioè internazionale [46].

O noi andiamo grandemente errati, o la disamina storica ci dà qui quella certa rimunerazione, di cui dicemmo. Essa, infatti, soltanto essa ci ha potuto rivelare l'ultimo fondamento della vera detestazione, che cotesti partiti estremi, di sinistra e di destra, socialisti o cattolici, avevano votato al sistema maggioritario; detestazione, mossa assai meno da semplici e opportunistici calcoli elettorali (che del resto, per i rossi almeno, sarebbero risultati pienamente errati, secondo che alcuni più perspicaci e penetranti fra i loro capi predicevano), oppure da una disinteressata sete di giustizia (che non possiamo ammettere sia una loro tutta speciale prerogativa); quanto dalla logica interna della loro stessa costituzione, e quasi da una legge, diremmo, di gravitazione storica, a cui essi hanno obbedito, senza esserne forse — se almeno dobbiamo giudicare dai loro scritti e discorsi — pienamente consapevoli.

IV.

Rappresentanza *organica* e rappresentanza *proporzionale* hanno la loro origine in quella grande sorgente di concetti, di principii, di programmi e di sistemi politici, che furono le discussioni dell'Epoca rivoluzionaria francese. Sorgente di una ricchezza inesauribile, come riconosceva testè anche uno scrittore tedesco [47].

Il nocciolo di ogni rappresentanza *organica*, anzi addirittura professionale, non è forse in queste parole pronunciate nel 1795 alla Convenzione da uno degli uomini, che hanno recato maggiore contributo di idee in questa nostra materia, Sieyès: « Si l'on voulait instituer le mieux en ce genre, dans mon opinion, on adopterait une combinaison propre à donner à la législature un nombre à peu près égal d'hommes voués aux trois grands travaux, aux trois grandes industries qui composent le mouvement et la vie d'une société qui prospère: je parle de l'industrie rurale, de l'industrie citadine et de celle dont le lieu est partout et qui a pour objet la culture de l'homme; et le jour viendra (ed è ora venuto davvero!) où l'on s'apercevra que ce sont là des questions importantes »? [48].

E non è nell'autore principe in materia di diritto elettorale, in Condorcet, che si può rintracciare la prima idea della rappresentanza *proporzionale*? [49]. Non sono lo stesso Sieyès e il Mirabeau « les deux véritables précurseurs de la représentation proportionnelle au sens *strict*, aussi bien qu'au sens large du mot? » [50]. E non è di Mirabeau appunto il paragone che, non cerchiamo qui se con piena esattezza o meno, è diventato il labaro di tutte le battaglie proporzionaliste: « Les assemblées représentatives peuvent être comparées à des cartes géographiques, qui doivent reproduire tous les éléments du pays avec leurs proportions sans que les éléments les plus considérables fassent disparaître les moindres »; oppure: « Les Etats sont pour la nation ce qu'est une carte réduite pour son étendue physique: soit en partie, soit en grand, la copie doit toujours avoir les mêmes proportions que l'original » [51]?

A. — Nello svolgimento posteriore della *rappresentanza organica* possiamo distinguere tre indirizzi: uno *reazionario-clericale*, uno *sociologico-liberale*, ed uno *sindacale-socialista*.

a) Appartengono al primo tutti i pubblicisti e gli statisti, i quali mantennero fede — al di sopra e a malgrado della Rivoluzione — agli ordinamenti dell'Antico Regime, e che in contrapposto all'individualismo disgregatore di quella, presero ad esaltare la forte e secolare struttura territoriale e corporativa di quest'ultimo, e le sue naturali forme rappresentative per stati, ordini e ceti, non disdegnando magari di risalire su su, oltre l'Evo moderno, fino agli istituti rappresentativi medioevali, e cioè dei gloriosi Comuni italiani e fiamminghi, e così via. Sono i pensatori e gli scrittori, che in Inghilterra si fecero un'arma della critica di Burke. In Italia vi aderiscono uomini, il cui solo nome è un programma, come Luigi Taparelli d'Azeglio e Giuseppe Manno [52]. Sono per altro i maestri e i seguaci della Scuola storica e del Romanticismo germanico quelli che, passando dallo stato puramente negativo della critica e, diremo, della rievocazione nostalgica, a quello positivo della ricostruzione, opposero alle dottrine rivoluzionarie francesi dei proprii sistemi di rappresentazione organica: Krause, Adam Müller, Jarke, J. Stahl, Ahrens, R. von Mohl, Liebe, Bluntschli, nomi celebri e di per se stessi altamente rappresentativi; a cui altri ancora si potrebbero accodare, come il Winter e il Levita, che trattarono più particolarmente del regime elettorale [53]. Questi scrittori meritano di essere ricordati, non tanto per i programmi e sistemi varii da essi proposti, quanto per l'appoggio che la loro autorità ha fornito anche a pensatori appartenenti a nazioni e a fazioni politiche diverse; poichè di larghi e frequenti richiami alle loro opere si fanno forti e liberali, come il Prins e il Benoist, e socialisti come il De Greef.

Legato strettamente al tentativo di restaurazione monarchica, compiutosi in Francia nel 1873 alla caduta del Thiers [54], e favorito dal partito cattolico, è il movimento, di cui si è fatta propugnatrice l'*Association catholique*, in favore della rappresentanza politica dei sindacati. L'attaccamento al passato risulta del resto,

oltre che da cotesto collegamento politico schiettamente reazionario, anche dal proposito dichiarato di voler rivestire le rinnovate corporazioni degli attributi medesimi delle antiche gilde e arti e corpi di mestiere (sia pure con modernità di vedute, come fa il rappresentante più autorevole di questo indirizzo, Séverin de la Chapelle [55]), e dal vagheggiato ristabilimento degli storici *cahiers*, che dovrebbero legare il rappresentante, alla maniera antica, con un mandato imperativo [56]. È giusto per altro riconoscere che ogni nota politicamente reazionaria o socialmente conservativa manca al movimento, che per una rappresentanza organica si è oramai determinato anche presso i partiti cattolici degli altri paesi, non esclusa l'Italia. Piuttosto una taccia inversa potrebbe ad esso eventualmente farsi, come si vedrà a suo luogo.

b) La rappresentanza organica, in favore di cui si era fin dal 1836 pronunciato un liberale, studioso delle libere istituzioni comunali italiane da lui recate appunto ad esempio, Sismondo de Sismondi [57], ha trovato recentemente il suo più eloquente apostolo, al dire dell'Ostrogorski [58], in uno scrittore liberale belga, testè defunto, Adolfo Prins [59], che ne fece, si può affermare, la missione suprema della sua esistenza, ed ebbe largo seguito in autori suoi connazionali e anche stranieri [60]. Intensa ripercussione ebbero pure in Francia le idee, fondamentalmente concordanti con quelle del Prins, ma esposte con più solido apparato di coltura sociologica da Charles Benoist [61]; intorno alle quali si accese una discussione davvero memorabile alla *Académie des sciences* nel 1898, riassunta dal segretario di essa, Giorgio Picot, il celebre storico (la coincidenza non è priva certo di significato) degli Stati generali di Francia [62]. Era troppo logico che cotesti sistemi di rappresentanza, informati essenzialmente alla concezione organica della società e dello Stato, avessero riscontro nel paese classico di tale concezione, in Germania, e anche presso pensatori tutt'altro che sospetti

di romanticismo, di storicismo e di tendenze reazionarie, come appunto lo Schaeffle [63].

c) Dalla concezione sociologica non era lungo il passo alla concezione socialistica, per tanti versi, come è troppo noto, coincidente con la stessa corrente reazionaria nella sopravalutazione delle storiche organizzazioni corporative delle arti e dei mestieri. Ed è così che, rifacendosi alle notissime teorie di Augusto Comte e di Proudhon [64], ma più specialmente di Saint-Simon e di Fourier, alcuni sociologi-socialisti belgi, come Hector Denis e Guillaume De Greef, si sono messi in campagna per una riforma elettorale fondata sulla rappresentanza degli interessi [65]. Ma la sfera degli interessi da rappresentarsi, che ancora nel 1892 lo stesso Emilio Vandervelde concepiva in modo così largo da farvi una cospicua parte alla rappresentanza delle scienze e in genere degli interessi intellettuali, a cui spetterebbe anzi di fungere come terzo arbitro nel contrasto fra gli interessi del capitale e del lavoro [66], è venuta restringendosi man mano, e insieme frantumandosi, come bene ha dimostrato il François [67], in una valutazione degli interessi economici e di alcune classi così esclusiva, da sostituire a quella determinazione della rappresentanza organica comprensiva e conciliante, che fu designata con il nome di *rappresentanza degli interessi* (in cui la parola *interesse*, di per sè certo poco simpatica, si intendeva però nel senso più largo e più alto, per designare non i soli interessi materiali e pratici, ma i più spirituali e nobili, e cioè tutte le supreme necessità e le supreme aspirazioni di un popolo libero e civile), una determinazione limitata e intransigente, con il nome di *rappresentanza professionale o sindacale.*

B. — Il concetto della *rappresentanza proporzionale* ci si presenta anch'esso, nel suo svolgimento durante il secolo passato, sotto tre diversi aspetti, che corrispondono bensì in complesso ai tre sopra esaminati, ma

però non ne dipendono; e sono un aspetto *reazionario*, uno *socialista* e uno *liberale*.

a) È merito del Tecklenburg [68] di aver rivendicata ancora alla Francia la priorità nel movimento per sostituire al metodo elettorale maggioritario il proporzionale. Egli ha giustamente posto in rilievo l'azione spiegata in tale senso dal Conte de Villèle, il famosissimo ministro di Luigi XVIII e di Carlo X, esponente massimo degli *ultras* durante la Restaurazione. Quando questa, dopo la Rivoluzione del luglio 1830, cedette il luogo alla Monarchia di Luigi Filippo, il De Villèle, che già si era segnalato durante la Restaurazione per la cura posta nello studio delle questioni elettorali e per i suoi propositi decentratori, si diede attorno, sopratutto con petizioni (1839), perchè agli elettori fosse concesso, in luogo di votare ripartiti a seconda dell'empirica divisione dei collegi territoriali, di raggrupparsi a seconda delle loro opinioni. L'iniziativa del De Villèle rimase però senza seguito.

b) Dalla parte tutt'affatto opposta, e cioè da quella socialistica, è pur sempre un francese, Victor Considérant, l'infaticabile apostolo della dottrina di Fourier in Francia e all'estero, quegli che, partecipando vivamente ai dibattiti sulla questione elettorale che si protrassero durante tutta la Monarchia di Luglio, primo prese a propugnare (1842), contro la dottrina liberale che egli qualificava una menzogna, una rappresentanza proporzionale delle opinioni [69]. Ma anche il suo apostolato rimase senza risultati per la Francia. La quale del resto ci si mostra in seguito, non solo indifferente, ma quasi immemore di cotesta sua priorità; così che quando una agitazione vivissima vi si ebbe da ultimo a manifestare in favore del principio della rappresentanza proporzionale, questa vi fu considerata quasi come una importazione straniera e vi fu studiata prevalentemente secondo i sistemi escogitati in altri paesi. Ora è invece da rilevare come uno di tali paesi, la Svizzera, che passa oramai come il paese tipico della rappresen-

tanza proporzionale, ne abbia derivata la prima idea appunto dal Considérant. Gli scrittori svizzeri riconoscono invero [70], che si deve alla petizione, rivolta dal Considérant al Grande Consiglio di Ginevra nel 1846 [71], questo triplice merito: 1°) di avervi, intanto, recata la prima nozione di questa nuova forma di rappresentanza; 2°) di aver formulato per il primo il concetto, rimasto decisivo nei sistemi belgo-elvetici di rappresentanza proporzionale, della cosidetta *concorrenza delle liste;* 3°) di avere, distinguendo nettamente fra voto *elettivo* e voto *deliberativo*, fissato quello che è il principio fondamentale della concezione svizzera della rappresentanza proporzionale. Con tutto ciò neppure al sistema del Considérant può attribuirsi nella storia della rappresentanza proporzionale, altra importanza che di un puro precedente teorico, il quale ricevette luce e rilievo unicamente dal trionfo di sistemi posteriori, formatisi del resto senza nessun riferimento ad esso.

c) I sistemi, che hanno fatto epoca, anzi, se così possiamo dire, che hanno fatto *stato*, furono quelli di derivazione liberale. E fra essi la priorità nel tempo spetta indubbiamente a quello che in Danimarca il matematico e ministro delle finanze, Andrae, propose nel 1855 e riuscì nello stesso anno a fare parzialmente accogliere nel suo paese [72]. Più larga considerazione teorica ottenne, ma non immediata pratica applicazione, il sistema proposto, senza conoscenza alcuna di quel precedente danese, dal giurista inglese Tommaso Hare nel 1857 [73]. Ad essi rimonta l'idea del cosidetto *quoziente elettorale*. Sorte uguale (e cioè di rimanere circoscritti al campo puramente dottrinale, e per di più con poca speranza di poter valicare i confini del proprio paese di origine) avrebbero avuto forse i numerosi perfezionamenti escogitati da altri pensatori isolati, fra cui abbondano, insieme ai cultori delle scienze giuridiche, quelli delle scienze esatte, e di cui ci accontentiamo di ricordare il sistema dell'inventore del cosidetto *comune divisore* o *ripartitore elettorale* (1882), che fu il giurista

belga D'Hondt [74], se in favore della rappresentanza proporzionale non si fossero dichiarati uomini di autorità politica universalmente riconosciuta anche fuori della cerchia del proprio paese.

V.

La fortuna della rappresentanza proporzionale è stata fatta indubbiamente dall'entusiastico assenso, che al sistema di Hare diede un uomo della statura spirituale e morale di Stuart Mill. Il suo caso merita un cenno particolare.

Il celebre filosofo della libertà e teorista del governo rappresentativo si trovava allora (1860), più assai che non in una crisi di pensiero, in una vera crisi d'anima [75]. Egli stesso racconta nella *Autobiografia*, come fosse oramai ridotto a disperare della democrazia e della libertà, e a dubitare dell'insegnamento del suo grande maestro Geremia Bentham, chiedendosi « se fosse stato veramente un bene per l'umanità il trovarsi in tutti i luoghi e per tutti i tempi sotto l'autorità assoluta della maggioranza », onde era condotto a temere che il Bentham non avesse fatto l'uso migliore del suo genio, quando, « non contento di avere insediata sovrana la maggioranza per mezzo del suffragio universale, esauriva tutte le risorse della sua ingegnosità a fissare sempre più saldamente il giogo della pubblica opinione ». E volgeva gli occhi alla Francia, nella speranza che un nuovo Montesquieu, o forse anche solo un Alexis de Tocqueville, recasse il rimedio a tanto male.

In quel punto critico della sua vita spirituale, gli giunse notizia della dottrina del suo compaesano Tommaso Hare. « Io riconobbi, dice Stuart Mill, in questa grande idea, pratica e filosofica al tempo istesso, il più grande perfezionamento di cui il sistema del governo rappresentativo sia suscettibile ». Infatti « a tali immensi mali non si credeva possibile opporre altra cosa che dei

palliativi imperfetti. Il sistema di Hare apporta un rimedio radicale. Questa scoperta nuova nell'arte della politica — poichè il progetto di Hare non è niente di meno di una scoperta — mi ispirò, come credo che abbia ispirato a tutte le persone riflessive che l'hanno accolto, delle nuove speranze e una maggiore fede nell'avvenire dell'umana società » [76].

E da quel momento non ristette più dal fare, e nel Parlamento e nella stampa, la più calorosa propaganda in difesa della nuova dottrina [77].

In quel medesimo torno di tempo qualcosa di molto somigliante, per non dire di affatto identico, succedeva in un altro paese di storica democrazia, a Ginevra. Dalla rivoluzione del 1841 in poi le elezioni politiche, che vi si compievano secondo il sistema maggioritario, erano la periodica occasione di turbolenze e violenze tali, che il popolo aveva affibbiato al famoso *Bâtiment électoral*, ove avvenivano le votazioni, il nome, che dice più di ogni commento, di *Boîte à giffles*. Qualche volta era addirittura la guerra civile [78]. Così il 22 agosto 1864, quando il partito radicale, che aveva governato la repubblica quasi ininterrottamente per diciott'anni con a capo James Fazy, fu battuto sul nome di quest'ultimo nelle elezioni di un Consigliere di Stato, si diede mano all'armi, ci furono morti e feriti, e l'ordine non potè esser ristabilito che con l'intervento delle truppe federali [79].

Lo spettacolo di così gravi, persistenti e insanabili discordie per poco non condusse l'anima forse più alta e generosa, che fosse allora nella città, il celebre filosofo Ernest Naville, a disperare anche lui della democrazia e delle istituzioni del suo paese. E anche lui, come Stuart Mill, si diede in un primo momento a invocare la salvezza da qualche provvedimento che venisse dal di fuori a por riparo agli eccessi del sistema maggioritario [80]. Questo era, invero, concepito dalla fazione dominante nella maniera più brutale. Diceva James Fazy: « Il y a des minorités, qui n'ont pas le droit d'exister, puisqu'elles sont contraires aux intérêts et au

développement du pays; qu'elles soient écrasées, je ne demande pas mieux; c'est comme dans la vie ordinaire on écrase le méchant; celui qui s'oppose au bonheur de son pays ne mérite pas des représentants..... avec le système de la proportionnalité, vous aurez, d'un côté, le groupe des vieux calvinistes avec leurs viellies croyances, les ultramontains de l'autre, qui parviendront à avoir leurs représentants les plus violents »[81]. Tutto questo era del puro e del peggiore Robespierre.

Come per il Mill, anche per il Naville, la salvezza, invocata dal di fuori, gli veniva offerta da un'idea, che un suo concittadino Antoine Morin aveva svolto qualche anno innanzi, ispirandosi a Victor Considérant: la Proporzionale! I suoi familiari raccontano ch'egli ne fu immediatamente colpito, dominato, come fascinato. L'emozione che ne provò parve aggravare perfino una crisi febbrile, di cui egli allora (ottobre 1864) soffriva[82]. Ma sentiamo quanto ebbe a dirne egli stesso più tardi: « Une idée nouvelle, relative au système des élections, a été mise en circulation dans le monde depuis quelques années. Ses partisans estiment qu'elle constitue une grande découverte dans l'ordre des questions sociales. S'ils ne se trompent pas gravement, le vrai principe de la représentation, enseveli sous une couche épaisse d'habitudes et des préjugés, vient d'être reconnu; et comme le système représentatifs est le seul qui permette le développement sincère de la liberté politique, l'application du principe nouveau produira une réforme dont les conséquences seront assez étendues pour marquer une époque dans l'histoire de la civilisation »[83]. Altrove aveva, con il linguaggio del suo fervente misticismo, di già asserito: « C'est une œuvre de justice, une œuvre de vérité, une œuvre de paix. Pour résumer toute ma pensée en un seul mot, c'est l'application aux bases de l'état politique des principes élémentaires de la civilisation chrétienne »[84].

Da allora in poi non ci fu più in Svizzera e in Europa un propagandista più caloroso e più instancabile di lui[85].

Non riuscì forse a provocare dallo stesso Principe di Bismarck una dichiarazione favorevole alla sua tesi? [86].

Posta così, vale a dire come una suprema questione di giustizia e di coscienza, era naturale che le varie correnti favorevoli alla introduzione della rappresentanza proporzionale, per quanto scaturite da sorgenti opposte, si fondessero come in un gran fiume, che ha trascinati, senza più alcuna possibilità di discriminazione, uomini dei partiti politici più diversi. È significativo, ad esempio, che in uno dei paesi classici della *proporzionale*, il Belgio, la sua introduzione si debba a un lungo lavorio della opinione pubblica, a cui hanno dato uguale alimento i tre storici partiti di quella nazione, il cattolico-conservatore, il liberale e il socialista [87]; mentre per un altro verso non meno significativo è che i due soli avversari palesi ed irriducibili, che essa conti ancora nel Parlamento belga, siano, da una parte, il capo della vecchia destra cattolica Woeste, e dall'altra il socialista Destrée [88]. La quale osservazione potrebbe ripetersi anche per altri paesi [89]. Così sono diventate alfine una realtà vivente e universale le magnifiche parole di Stuart Mill alla Camera dei Comuni: « Il principio che io difendo non è nè *tory*, nè *whig*, nè *radicale;* esso merita di figurare nel programma di tutti i partiti che preferiscono a una serie di successi fortuiti un trionfo sempre fondato sui principii della giustizia » [90].

VI.

Tutto ciò, che siamo venuti da ultimo discorrendo, ci chiarisce la ragione fondamentale, per cui nella lotta di prevalenza e di precedenza fra la *rappresentanza organica* e la *rappresentanza proporzionale*, quest'ultima abbia finito con avere il di sopra, e anzi con ricondurre la sua rivale a propositi di conciliazione. Poichè vera lotta ci fu.

Basta leggere la fierissima critica, che della proporzionale faceva il più insigne rappresentante francese della rappresentanza organica, Charles Benoist, il cui caso personale è certo uno dei più istruttivi in tutta questa materia [91]. Ed è, per un altro verso, non meno significativo il forte e sarcastico attacco che un risoluto fautore della proporzionale, il presente Cancelliere della nuova Repubblica dell'Austria tedesca, Karl Renner, moveva contro ogni idea di rappresentanza degli interessi, in cui vedeva una prosecuzione oramai intollerabile degli antichi privilegi di casta [92]. Ma la giustizia della rappresentanza proporzionale era, in verità, troppo più evidente, che non quella dell'altra forma di rappresentanza, perchè non dovesse fare nell'opinione pubblica un più rapido e ormai irresistibile cammino.

A ciò hanno del resto conferito anche parecchie altre cagioni. I fautori della rappresentanza organica muovevano, attraverso e al di sopra del sistema maggioritario, contro lo stesso principio del suffragio universale, come appare dalla critica insistente e implacabile dell'apostolo della rappresentanza degli interessi, Adolfo Prins [93]. L'ostilità invece dei proporzionalisti si arrestava nettamente al sistema maggioritario. Ora è evidente che, quanto più il principio del suffragio universale si veniva allargando e radicando nelle coscienze e negli ordinamenti dei popoli civili, come una conquista fatale ed irrevocabile; e quanto più inoltre i misfatti, chiamiamoli così, del sistema maggioritario si venivano moltiplicando ed aggravando; tanto più doveva avvantaggiarsi la causa della rappresentanza proporzionale [94] e tanto più, inversamente, pregiudicarsi quella della rappresentanza organica. Al quale proposito va ancora considerato questo, che il tirannico prepotere del sistema maggioritario ha ricevuto ovunque un risalto impressionante dalla stessa attuazione piena del suffragio universale. Limitiamoci ad un rilievo puramente quantitativo. Si prenda, invero, la più piccola collettività, in cui sia possibile applicazione di sistema maggioritario, vale a dire quel-

l'unione di tre individui, che secondo il diritto romano potevano costituire un *collegium*. Ivi il prevalere della metà più uno non significa che il prepotere di due contro uno. Ma trasportiamo il principio ai milioni di cittadini, che possono prendere parte a una elezione politica moderna; ed ivi il prevalere, giuridicamente non escluso, di un milione più uno contro un milione meno uno ha certo qualcosa di terrificante [95].

Ancora un rilievo, tra gli altri molti che si potrebbero fare. Il principio della rappresentanza organica presuppone una ricostituzione dello stesso corpo elettorale; della quale dovrà poi essere un semplice riflesso quel sistema elettorale, che si ravvisi meglio rispondente ai fondamenti di una simile ricostituzione. Invece, il principio della rappresentanza proporzionale presuppone soltanto una riforma del procedimento elettorale: sia pure con l'intendimento o quanto meno con la fiducia ch'esso poi reagisca e conferisca quasi automaticamente per la organizzazione del corpo elettorale. Ora è di tutta evidenza che il secondo compito si presentava infinitamente più agevole e spiccio, che non il primo. E ad esso quindi si pose senz'altro mano; e tanto più concordemente in quanto, tolte di mezzo le antiche e reciproche prevenzioni e diffidenze, si vide che l'attuazione dell'uno non avrebbe ostacolato quella dell'altro. Ad ogni modo bisognava sbarazzare il terreno dal sistema maggioritario. Ond'è che organicisti e proporzionalisti si tesero la mano: l'ostilità contro il nemico comune (succede dei principii lo stesso che degli uomini!) servì, come ben dice il Tecklenburg, da elemento unificatore [96].

E allora si videro i trapassi più significativi. Séverin de la Chapelle, il più spiccato rappresentante della corrente organicista fra i cattolici di Francia, come si è visto, farsi il campione della rappresentanza proporzionale nell'ambito dello stesso partito [97]. Il Prins piegarsi nell'ultimo suo scritto alla ineluttabilità del suffragio universale con la rappresentanza proporzionale, quanto alla Camera dei deputati, riservando la sua

prediletta rappresentanza degli interessi al Senato [98]. Ma il caso più notevole fu quello di Charles Benoist, passato in prima linea fra coloro, che nel Parlamento francese iniziarono la lotta per la rappresentanza proporzionale, e diventato nel 1905 relatore del disegno di legge, presentato alla Camera dalla Commissione del suffragio universale, per lo stabilimento della rappresentanza proporzionale [99]. Il Tecklenburg ha con molta finezza analizzati alcuni dei più notevoli processi, spesso inversi, di conciliazione fra le due forme di rappresentanza, operatisi nei più notevoli pubblicisti di Francia; per esempio nel Duguit (dalla rappresentanza organica alla proporzionale), e nel Saleilles (dalla rappresentanza proporzionale alla organica) [100]; ma, per non entrare in troppe sottigliezze teoriche, che qui non sarebbero al loro luogo, ci basterà accennare alle ragioni, che, parlando molto più alla buona, lo stesso Benoist addusse della sua conversione, per disarmare quegli avversari della proporzionale, che naturalmente non mancarono di ritorcere contro di lui le sue critiche antiche. Critiche eccessive, egli confessa, ma dovute al fatto, ch'egli faceva allora opera di puro teorico e di filosofo, vagheggiante la perfezione assoluta, e non già di uomo pratico e di legislatore, che deve accontentarsi di un bene relativo [101]. Del resto, per lui la proporzionale non è che una tappa verso la rappresentanza organica. « Sans aucun doute, l'organisation du scrutin par la représentation proportionnelle, l'organisation du corps électoral par l'organisation des partis, ne sera pas ou ne serait pas l'organisation intégrale, totale et définitive du suffrage universel. Mais elle est la première étape, et une étape nécessaire, dans la voie qui conduit à cette organisation. Sans doute, ses formules mathématiques n'embrassent pas, n'épousent pas toutes les formes vivantes; et même elles ne sont que numériquement proportionnelles, et ne le sont pas organiquement; mais, d'une part, quelles formules enfermeront jamais tout l'homme et toute la vie; ou quel empê-

chement, d'autre part, fait obstacle à ce que la représentation proportionnelle puisse se combiner un jour, lointain assurément, mais qui doit venir, avec une représentation plus organique, qui, proportionnelle non seulement aux opinions politiques — lesquelles ne sont en nous qu'assez peu de chose — mais à *tout ce qui, en nous est humanité, vie et force sociale*, réalisera, par leur union, autant qu'il peut être réalisé, le type idéal de l'organisation du suffrage universel? » [102].

La guerra ha del resto precipitata anche qui tutta cotesta evoluzione o trasformazione di forme politiche. La rappresentanza proporzionale, ch'era considerata fino allo scoppiare di essa, come un sistema riservato alla Federazione repubblicana elvetica [103] e alla Monarchia unitaria belga [104], e cioè a due piccoli Stati, ebbe di un tratto causa vinta e delle tenaci riluttanze francesi, così in contrasto con la lunga preparazione teorica [105]; e della indifferenza italiana, così contrastante con una propaganda, che può segnare al suo attivo alcuni dei più bei nomi del nostro mondo politico, e che, se non ha prodotte opere di notevole originalità, ne vanta quanto meno di convinta e vivace divulgazione, alla quale diedero aiuto efficace associazioni apposite, costituitesi anche presso di noi a imitazione delle straniere [106]. Delle potenze dell'Intesa, la sola Inghilterra, che pure aveva ammessa la proporzionale per le sue colonie [107], non la approvò, per quanto essa fosse stata compresa nel disegno di legge per l'estensione del suffragio; il che per altro non fece che intensificare in quel paese l'agitazione per ottenerla [108]. La Germania, che pure aveva recato un così decisivo contributo al principio della rappresentanza organica, siccome si è visto, si tenne fino alla guerra così estranea e, diciamo pure, ostile al movimento per la proporzionale, che il Bernatzik poteva ancora nel 1893 affermare che esso vi fosse rimasto pressochè ignorato [109]; e ciò ad onta che il partito socialista l'avesse iscritta fin dal 1891 nel suo programma di Erfurt [110]. Spettava alla nuova

Repubblica di tradurla in atto, visto che le promesse del famoso Messaggio imperiale di Pasqua del 1917 non avevano fatto capo che a una sua limitatissima attuazione [111]. Lo stesso fu dell'Austria [112]. Nè al generale movimento hanno potuto sottrarsi neppure i paesi neutrali [113].

Con la guerra, adunque, il sistema di rappresentanza proporzionale è diventato una conquista dei popoli, non meno ferma che il suo oramai immancabile presupposto, il suffragio universale. E non vi è forza umana che vi possa più contrastare. Il sistema maggioritario è passato alla storia. La Proporzionale, dopo averlo sconfitto nel campo delle elezioni politiche, lo sta rincorrendo ora, non solamente in quello delle elezioni amministrative, ma perfino dei corpi giudicanti e delle corporazioni industriali e professionali [114]. Che più? Essa si prepara a sbarrarglisi innanzi quando si tratterà di regolare il sistema elettorale di quella suprema rappresentanza dell'umanità, che dovrebbe essere la Società delle Nazioni [115]. Agli amatori di antitesi storiche proponiamo anche questa, che può ben valerne parecchie altre: il XIX fu il secolo del sistema maggioritario, il XX sarà quello del proporzionale!

VII.

Ma intendiamoci bene. Il sistema maggioritario è passato alla storia unicamente come sistema elettorale, come il sistema elettorale tipico del secolo XIX. Ma con ciò non è detto punto, ch'esso sia stato messo al bando dalla vita politica dei popoli civili.

Gli rimane pur sempre riservato un campo, dal quale il sistema proporzionale non lo potrà sloggiare mai, poichè non può sostituirlo: quello della *deliberazione* e fors'anche quello della *legiferazione;* essendo la proporzionale veramente adatta a questo solo ufficio: la *elezione*.

Dal che emerge una prima ragione di preferire, come alcuni vorrebbero, alla denominazione di *rappresentanza* proporzionale, quella più precisa e, come vedremo, più corretta di *elezione* o *votazione* proporzionale.

Nè vale argomentare contro la votazione proporzionale, come faceva il Bertrand [116], asserendo che la elezione sia già una specie di deliberazione che preliminarmente spetterebbe ai cittadini su ciò che poi delibererà l'assemblea, poichè, egli dice, seguendo troppo pedissequamente Rousseau, la volontà degli elettori è consultata per servire appunto alla determinazione della volontà generale. Invero, nel regime rappresentativo il Parlamento è il solo organo della volontà generale; senza contare che l'elezione considerata come decisione importerebbe il mandato imperativo [117]. E non serve neppure opporre, come fanno il Bernatzik e l'Esmein [118]: visto che il popolo nelle democrazie dirette delibera a maggioranza, come nel *referendum*, non c'è ragione di sorta per detronizzare la maggioranza, questo povero re, come lo chiama il Bernatzik, allorchè si tratta di scegliersi i proprii organi; oppure obiettare, come fece ad esempio l'onorevole Storoni nel suo discorso del 17 luglio passato alla Camera italiana: posto che « la maggioranza sarà sempre quella che governerà e legiferera perchè l'azione politica del governo e l'azione legislativa di esso non possono farsi col sistema proporzionalista », non c'è sugo a introdurre questo nella elezione [119]. Non serve, diciamo, perchè nel primo caso si presuppone addirittura l'esistenza della democrazia diretta, che non è la regola ma l'eccezione presso i popoli liberi; e nel secondo si misconosce che ufficio della proporzionale è appunto quello di assicurare la potestà di decidere e di legiferare nell'assemblea alla maggioranza reale e vera. Già Dionigi d'Alicarnasso diceva che quello della maggioranza in tanto è un principio giusto in quanto non si applichi che alle decisioni [120]. E molto a proposito — per questo solo rispetto però — i proporzionalisti hanno fatto gran caso della

acuta distinzione, che sta a fondamento dello scritto celebre di Victor Considérant, fra *voto rappresentativo* e *voto deliberativo*, deducendone questa massima: la rappresentanza a tutti e la decisione alla maggioranza; oppure e meglio: il proporzionale è il principio delle elezioni e il maggioritario quello delle deliberazioni [121]. Rispetto alle quali però non manca chi — andando ancora più innanzi con le distinzioni — separa quanto è vera *decisione* da quanto è invece *legislazione*, restringendo al primo ufficio il sistema maggioritario, e assegnando il secondo di bel nuovo al proporzionale [122]. Ma è questa una grossa e complessa questione, che non ci è dato qui che di enunciare.

VIII.

Nulla potrebbe — è agevole intenderlo — essere più remoto degli intenti miei che una qualunque indagine comparativa del valore dei sistemi varii di rappresentanza proporzionale, che a dozzine (non c'è forse chi, più sottilmente discriminando, dice a centinaia?) furono messi innanzi, e con largo concorso di cultori, non già della politica o del diritto, ma delle scienze esatte, come già ebbi occasione di osservare [123]. E i miei colleghi delle rispettive facoltà non si dovrebbero adontare troppo imbattendosi in mormorazioni qualche volta impertinenti contro cotesta loro intrusione [124]. Mi limiterò a questo rilievo, non offensivo, del Benoist [125], che la utilità *politica* di un sistema non è sempre in funzione o in proporzione della sua perfezione *matematica*.

Ma neppure è mio intento di soffermarmi sulla utilità politica del principio proporzionale, tanto se considerato nelle sue varie configurazioni, quanto se considerato nella sua sola essenza [126]. Tutto quello, che potrebbe allegarsi a favore o contro di esso, è stato oramai detto; e nel più dei casi partendo da considerazioni o da prevenzioni tutt'affatto aprioristiche. Non abbiamo sentito

dei conservatori fare alla Proporzionale l'appunto di essere un sistema sovversivo, perchè apre la porta del Parlamento ai partiti estremi [127]; e per contro altri vantarla come un sistema eminentemente conservativo, poichè essa sola può far sì che la rappresentanza politica abbia a seguire passo passo, senza sussulti, le trasformazioni della pubblica opinione [128]; e chi esecrarla come l'ultimo strumento livellatore d'ogni eccellenza individuale, mentre altri la loda come atta ad assicurare l'azione di quelle minoranze elette, di quelle aristocrazie, le quali, secondo una legge cara al mio valoroso collega Mosca, sono destinate a tener pur sempre, quale che sia la forma del governo, la somma e la realtà del potere politico [129]; e chi ancora combatterla come esacerbatrice delle passioni, mentre altri la vanta per le virtù contrarie; e chi attribuirle di sminuzzare all'infinito i partiti, mentre altri invece di organizzarli; chi di favorire o sfavorire una data fazione, mentre altri per contro di favorirne o sfavorirne una affatto opposta; chi infine — ed è forse questo il punto più grave — farle addebito di impedire qualsiasi formazione di una maggioranza di governo nel Parlamento; mentre altri le fa il merito di consentire la formazione di maggioranze, meno pletoriche, ma più fide e quindi più forti? [130]. È dunque della più elementare prudenza aspettare a pronunciarsi che l'applicazione, la quale oramai se ne è fatta su così larga scala e in ambienti politici così diversi, abbia dato i suoi frutti.

Il mio intento è per oggi solo quello di portare anche qui lo sguardo dello storico su questa novità, e di vedere se l'indagine storica, spassionata e penetrante, possa svelarci, come già si è visto per il sistema maggioritario, qualche remota piega di questo macchinoso involucro elettorale, che sia sfuggita all'occhio della generalità.

Debbo dichiarare, intanto, ch'io non condivido lo scetticismo radicale dell'Ostrogorski sopra il valore dei sistemi elettorali, il che ha fatto ch'egli trattasse alla leggiera e quasi solo in via di appendice tale materia

nel suo libro, pur così profondo per tanti altri versi. Il suo proposito di attenersi non già alle *forme* politiche, ma alle *forze* politiche, e l'osservazione forse troppo esclusiva del gioco dei partiti storici d'Inghilterra e d'America, lo ha condotto a quel pessimismo insanabile rispetto ai partiti politici, che gli fu appunto rimproverato, e a vagheggiare, come è noto, la sostituzione ad essi di raggruppamenti temporanei o leghe costituite dei più svariati elementi, ma serrate in vista di uno specifico e ben concreto fine comune. Nel che egli indulse troppo al felice successo di alcuni esperimenti inglesi di tal genere, come la famosa *Anticornlawligue* di Cobden e dei Mancesteriani. Era, quindi, assai naturale che questo pensatore considerasse i varii sistemi elettorali, i quali sono evidentemente in funzione dei partiti politici e non delle leghe, con una indifferenza olimpica, alla quale egli diede una pittoresca e, certo, non insignificante espressione con questa immagine: « L'étoffe d'un régime politique est limitée comme celle d'un vêtement unique où l'on ne peut faire des réparations qu'au moyen de pièces prises dans le tissu même. Chaque réforme politique destinée à combler une lacune dans le régime le découvre sur un autre point quelconque, qui peut être aperçu d'ores et déjà, ou ne sera révélé que plus tard par l'expérience » [131]. In lingua povera: un sistema elettorale ne vale perfettamente un altro, e tutto è questione di opportunità del momento. Ora io sono pur sempre dell'avviso, a cui il vecchio Royer-Collard dava alla sua volta una così incisiva espressione con il suo detto famoso: « Ogni legge elettorale è una costituzione ». E l'ancor più vecchio Montesquieu già diceva: « De la manière de régler le suffrage dépend la ruine ou le salut des Etats ». Se l'Ostrogorski avesse considerato lo svolgimento politico inglese negli ultimi cent'anni con metodo meno esclusivamente naturalistico, come appunto egli fece, e più storico (e il non averlo fatto costituisce a mio avviso il lato più debole della sua opera pur tanto

poderosa), egli avrebbe potuto vedere come le grandi tappe di tale svolgimento e le svolte più decisive sono appunto segnate dalle date di altrettante riforme elettorali: 1832, 1867, 1884; le quali furono nè più nè meno che gli equivalenti o i sostituti o, se si vuole, i diversivi di altrettante rivoluzioni. Cosicchè alle sentenze sopraricordate si può dare, come corollario, anche questo: una legge elettorale può evitare una rivoluzione [132]. S'intende, quando essa dia soddisfazione, se anche non immediata, quanto meno mediata (e cioè come conquista preparatoria al compimento di ulteriori aspirazioni), agli elementi in agitazione e quindi in pericolo o in procinto di infrangere la costituzione.

Ora, può dirsi altrettanto della recente riforma elettorale? Vediamolo.

IX.

Dobbiamo rifarci alla famosa immagine di Mirabeau, quella del Parlamento, carta politica ridotta della nazione; immagine, che ha percorsa e pervasa tutta, quant'essa è omai lunga e vasta, la letteratura sulla rappresentanza proporzionale, ed è stata anche da ultimo assunta a proprio motto dalla *Société pour l'étude de la représentation proportionnelle* di Francia. È difficile trovare immagine più immediatamente e universalmente persuasiva e seducente per le moltitudini. Difficile però trovarne una, che abbia esercitata un'azione più disastrosamente e forse insanabilmente disorientatrice nel campo della scienza politica.

Si comprende ch'essa convenisse perfettamente e tuttavia convenga ai credenti nella sovranità popolare individualizzata, alla maniera del Rousseau. La sovranità e, di conseguenza, la potestà legislativa spetta indistintamente a tutti i cittadini (i famosi *citoyens passifs*); i quali la delegano ad alcuni fra di loro forniti di determinati requisiti (*citoyens actifs*); i quali, alla loro volta,

nella impossibilità di esercitarla direttamente, la delegano ai rappresentanti da loro eletti. Questi sono dei veri rappresentanti, dello stesso tipo, sia pure per diversi titoli, che i rappresentanti alle assemblee dell'Antico regime. La rappresentanza proporzionale viene quindi propugnata ed esaltata da tali teoristi, precisamente come la più atta, anzi la sola atta a fare del Parlamento un'immagine esatta, una fotografia, uno specchio della nazione [133].

Si comprende anche meglio ch'essa convenisse non meno perfettamente agli statisti e ai teoristi dei paesi della democrazia diretta, come la Svizzera, ove l'esercizio della legiferazione diretta per parte del popolo fu ed è ancora parzialmente una realtà, anche prescindendo da quelle altre facoltà, semi-legislative come furono dette, le quali ad esso spettano in questa materia, e che sono il *referendum* e il diritto di iniziativa, sempre più poderosamente affermantisi di giorno in giorno [134]. È di tutta evidenza che, quando ostacoli di carattere puramente materiale, come la troppa ampiezza del corpo elettorale, si oppongono all'esercizio di un tale diritto, gli eletti ad esercitarlo appaiano come veri rappresentanti, o mandatari, o commissarii degli elettori; e che i loro voti siano, come si è compiaciuto di dire il più convinto ed ardente apostolo svizzero della proporzionale, semplicemente « des unités de second ordre » [135]. Ed è pur naturale che a una tale concezione si convenga a capello la rappresentanza proporzionale, e che la famosa immagine della carta ridotta sia non solo sfruttata a tutto spiano, ma elaborata e perfezionata. La rappresentanza, si dice, che non può essere, per le ragioni sovraccennate, esattamente personale, deve essere forzatamente proporzionale, e cioè *ridotta*. Si tratta di trovare quella, che, nel linguaggio dei geometri, si chiama scala di riduzione. Per il paese politico e cioè sopra il terreno elettorale, questa scala è data dal *quoziente elettorale* [136].

Ma non si comprende più come la stessa immagine

compromettente sia stata accolta senza sospetto e senza riserve da giuspubblicisti, che non consentono in quelle teorie e non appartengono a Stati costituiti secondo una tale forma di democrazia. Eppure, questo si è avverato in tutti i paesi [137], non escluso il nostro [138].

È noto invero che la concezione moderna, e vorremmo dire classica, del governo rappresentativo poggia su questi cardini [139]. La sovranità spetta non già al complesso dei cittadini, e quindi per una infinitesima frazione a ognuno di essi, sì bene esclusivamente all'ente Stato. L'elettore non possiede quindi un proprio diritto di partecipare alla confezione delle leggi, ch'egli possa delegare al proprio eletto, mercè un negozio giuridico, la votazione, che abbia carattere di mandato, e tanto meno di mandato imperativo. No. Il corpo elettorale è invece un organo dello Stato; organo, al quale la Costituzione delega l'esercizio di questa sola e ben determinata funzione: di fare una scelta di capacità fra coloro, che gli sembrino i più idonei a costituire quell'altro organo dello Stato, che è il Parlamento. È a quest'altro organo che la Costituzione attribuisce, in modo immediato e tutto quanto esclusivo, la funzione di fare le leggi. Da questo consegue che, una volta avvenuta l'elezione, cessa ogni rapporto giuridico fra elettore ed eletto. Questi non è punto un rappresentante dell'elettore e neppure del collegio elettorale, che lo ha eletto. E tanto meno è un loro mandatario. Egli è il rappresentante della intiera Nazione (taluno è giunto, per reazione, a dire che l'eletto non è rappresentante d'altri che di se stesso [140]). E ancora egli rappresenta la Nazione con una forma di rappresentanza, che non può avere il più remoto carattere di mandato, secondo la concezione privatistica di questo negozio giuridico [141], e meno che mai di mandato imperativo; ma è invece pura rappresentanza di idee, di sentimenti e di interessi generali [142]. Che elezione e rappresentanza non siano termini correlativi, è dimostrato da due esempi inversi. Vi può essere, cioè, una assemblea politica pienamente

rappresentativa della nazione e di tutto il popolo, quale è appunto il Senato, che pure non è dal popolo eletto. E vi può essere, per contro, elezione da parte di un collegio elettorale senza che l'eletto lo rappresenti: esempio classico quello della elezione del Papa da parte del collegio dei Cardinali, che non fa certamente dell'eletto un semplice rappresentante degli elettori.

Non è da meravigliare, pertanto, che contro il sistema della rappresentanza personale o proporzionale siasi determinata a un certo punto una vigorosa opposizione, movente non più da semplici considerazioni di utilità elettorale o politica, ma da considerazioni ben più profonde, e cioè dalla assoluta incompatibilità che in tali sistemi si ravvisava (come del resto anche nella rappresentanza degli interessi e delle professioni) con il concetto moderno della rappresentanza politica e dell'elettorato. Sopratutto si appuntava la Proporzionale di far rivivere il concetto antico e oramai superato di rappresentanza, in senso strettamente giuridico, e di aprire nuovamente le porte all'universalmente reietto mandato imperativo. In cotesta reazione alcuni scrittori nostri hanno preso una posizione di avanguardia e recato un contributo che ha lasciata una forte impronta nel movimento letterario cosmopolitico su tale argomento [143]. E per un istante parve che la dottrina proporzionalista fosse irrimediabilmente condannata da tutta la scienza pubblicistica più autorevole di tutti i paesi [144].

X.

Ma alla riscossa accorsero quelli che, tanto per intenderci, chiameremo i neo-proporzionalisti; vale a dire dei novissimi fautori della Proporzionale, che si proposero e, diciamolo subito, assolvettero felicemente dal punto di vista teorico questo duplice compito: dimostrare, per un verso, che il sistema proporzionale non era punto

necessariamente e indissolubilmente legato al presupposto della sovranità frazionata nel popolo o della democrazia diretta; e, per un altro verso, che esso si conciliava benissimo con le dottrine più ortodosse della rappresentanza politica e dell'elettorato. Fondamentale a questo riguardo l'opera del greco Saripolos, che è quanto di più accurato e vasto, fors'anche troppo vasto, si sia scritto sulla Proporzionale. Nessuno, invero, ha formulato prima di lui una requisitoria più diffusa e penetrante delle concezioni proporzionalistiche antiche, e cioè di quelle del così detto *Parlement miroir*, del Parlamento, immagine, fotografia, specchio della nazione: insomma del Parlamento, carta ridotta del paese [145]. E nessuno, del pari, una più diffusa e documentata dimostrazione della conciliabilità del sistema proporzionale con le dottrine liberali dominanti [146].

Il fulcro della dimostrazione poggia in questo. Sia — come appunto deve essere secondo la dominante dottrina liberale — la funzione del cittadino-elettore (a differenza di quella del cittadino-legislatore, diretto o indiretto, ch'esso sia, e del cittadino-semilegislatore del *referendum* e del diritto di iniziativa) una semplice scelta o designazione del più adatto; nulla si oppone a che la scelta e la designazione sia fatta a sistema proporzionale, con intervento effettivo di tutti, e quindi, soggiunge equamente il nostro Rossi, con garanzia maggiore di una buona scelta [147]. Chè anzi (e qui i neo-proporzionalisti prendono la controffensiva) la concezione moderna della rappresentanza politica meglio si confà con il sistema proporzionale, che non con il sistema maggioritario, il quale da una parte con il prevalere anticipato del volere della maggioranza dà all'*elezione* un carattere di *decisione* che, come si è visto, mal le si addice; e da un'altra parte, vincolata com'essa è a una determinata circoscrizione, appare quale un vero anacronismo, un residuo delle antiche rappresentanze delle collettività, costituite in forma di vere persone giuridiche. Tutto il guaio, in ultima analisi, sarebbe stato creato dall'infelice desi-

gnazione di *rappresentanza* proporzionale, in luogo di cui è da dire *elezione* o *votazione* proporzionale.

Ma, pur consentendo — come consentire si deve, a mio avviso — in tutto questo, non rimane però affatto precluso il passo ad altre obbiezioni. Che sono, lo riconosciamo, di carattere prevalentemente politico. E quindi tali da non dovere, conforme alla *unilateralità cosciente*, che i maggiori teoristi sopratutto germanici del diritto pubblico si sono prefissa, escludendo dalle loro costruzioni inesorabilmente ogni dato *metagiuridico*, aver peso in quella determinazione del carattere giuridico dell'istituto o del rapporto, che si compia in un dato momento storico e secondo un dato regime. Ma chi si attenterebbe di negare, che esse non possano alla fin fine reagire sulla stessa configurazione giuridica della rappresentanza o dell'elettorato, se la costruzione teorica non ha da restare eternamente campata nelle nuvole?

XI.

Altro, intanto, è superare brillantemente e trionfalmente delle difficoltà teoriche; e altro, ben altro, debellare la forza di pregiudizi tradizionali e sgomberare il terreno pratico dal materiale tralatizio di altre età. La cui permanenza è favorita, per limitarci al caso nostro, dall'uso pur tuttavia corrente della terminologia propria dell'antico regime e cioè dei termini di *rappresentanza* e di *mandato*, che non sono per contro confacenti alla concezione classica del diritto elettorale; e più ancora dall'ambiguità dei testi medesimi del diritto positivo, ove, ad esempio, in contrapposto alla solenne dichiarazione dello Statuto che il deputato rappresenta l'intera nazione (art. 41), l'antico Testo Unico della legge elettorale politica diceva (art. 94, art. 104 del nuovo Testo), che al deputato eletto in più collegi spetta di dichiarare quale sia il collegio, *di cui egli intenda di esercitare la*

rappresentanza. Nè si può negare che, mentre la dottrina non è riuscita a fissarsi sopra una delimitazione pacifica tra l'*elettorato-diritto* e l'*elettorato-funzione*, il primo concetto è rimasto il solo ben netto e ben radicato nella coscienza della generalità degli elettori non meno che degli eletti. La affermazione rigida che nessun rapporto più interceda fra elettori e eletti, una volta che l'elezione è compiuta, cozza poi talmente contro il convincimento universale e la realtà dei fatti, che ha provocato tutta una serie di attenuazioni da parte di un maestro, pur così corretto come il Jellinek, il quale gradua, ad esempio, il carattere rappresentativo dei varii corpi politici, considerandolo più intenso e diretto in quelli elettivi, e meno negli altri [148]. E la stessa negazione teorica di un rapporto qualunque di vera rappresentanza fra elettori ed eletto ha perduto molto della sua portata di contro all'ammissione di alcuno fra i più rigidi teoristi, che essa valga in quanto si intenda di una rappresentanza *in senso giuridico*, non di una rappresentanza *in senso politico* [149].

Ma infinitamente più serio, più significativo, più gravido di conseguenze di tutto questo è il movimento, determinatosi di già da tempo in alcuni dei paesi tipici del regime rappresentativo, quali l'Inghilterra e la Francia, per ripristinare alcuni degli istituti, in più stridente e irriducibile contraddizione con la concezione classica od ortodossa, che dir si voglia, del governo rappresentativo. L'esempio dell'Inghilterra è anche qui il più decisivo. Ivi, come è noto, il principio della diretta rappresentanza dei corpi elettorali da parte degli eletti si imponeva un tempo in modo così tirannico, che a difesa della indipendenza di questi si introdusse, tra l'altro, il divieto della pubblicazione dei dibattiti parlamentari e dei nomi dei votanti. Ma il principio dell'autonomia assoluta della Camera dei Comuni, che rimase inconcusso fino alle grandi riforme elettorali del 1884-1885, venne da allora in poi cedendo il campo di contro alle pressioni delle masse democratiche ammesse mercè

di quelle alla vita politica; e l'idea dell'appello al popolo, sotto la forma del *referendum*, e l'idea stessa del *mandato imperativo*, riacquistano favore [150]. Proposte specifiche per l'adozione e dell'uno e dell'altro istituto furono fatte da ultimo alla Camera francese [151].

Or ecco — per rifarci oramai al nostro paese — che, sopra un terreno siffattamente seminato di ambiguità concettuali, legislative e partigiane, si innesta a un tratto un sistema elettorale, che attinge per tutte le sue più remote radici storiche e per le sue più spontanee e primordiali configurazioni concettuali a una concezione della rappresentanza politica e dell'elettorato, pienamente contraria alla classica dottrina liberale. Ed ecco che, al tempo stesso, prevalgono nella vita politica partiti estremi di destra, e, sopratutto, di sinistra, che di tali teorie non vollero mai saperne e i cui eletti si dissero sempre rappresentanti di determinate classi e parti, e accettarono esplicitamente ed, eventualmente, smisero, ossequentissimi alle ingiunzioni dei loro elettori, mandati rivestiti del più schietto carattere imperativo.

Varranno le eleganti e sottili teorie ad arrestare un simile movimento? O non dovranno esse invece — *de guerre lasse* — piegarsi ad esso, se non vorranno esulare dalla vivente e prepotente realtà?

Per conchiudere su questo punto, non ci pare che sia avventato lo affermare, che la disamina storica non è stata ancora una volta per noi senza un qualche compenso. Essa ci ha anche qui rivelata pienamente la ragione ultima della appassionata propaganda per la rappresentanza proporzionale che tali partiti hanno da ultimo fatta; al modo stesso che la disamina storica ci aveva rivelata la ragione ultima della parte negativa della loro azione rinnovatrice, e cioè della guerra a morte contro il principio maggioritario.

Non invero, ripetiamo, il semplice trionfo delle urne (che essi avrebbero avuto altrettale, e forse più pieno ancora, con il sistema antico) tali partiti estremi con-

seguirono con la riforma elettorale testè attuata; sì bene un'altra, ben più significativa e duratura e grossa vittoria, della quale essi stessi non sono apparsi neppure qui pienamente consapevoli: vale a dire il sovrapporsi, forse ineluttabile oramai ed irrefrenabile, della loro particolare concezione politica del diritto elettorale, sopra la tradizionale concezione liberale.

Non si può, pertanto, onestamente non riconoscere, che la recentissima riforma elettorale non contenga in se virtualmente ed abbondantemente quei poteri di prevenzione politica e di preservazione sociale, di cui si discorreva in fine del paragrafo ottavo, e che fecero segnalate e bene avventurate nella storia le grandi riforme elettorali dei maggiori paesi civili.

XII.

All'idea della rappresentanza organica (rappresentanza degli interessi o delle professioni) un incremento notevolissimo è stato recato dalla guerra sotto questa forma indiretta, ma perciò non meno efficace, che essa ha messo, nel governo delle cosa pubblica, alquanto in disparte e quasi in sofferenza i puri elementi politici e gli esponenti dei partiti, per dare il passo alle competenze tecniche e agli esponenti delle forze produttive della nazione.

Quando Lloyd George, contro le più auguste tradizioni costituzionali inglesi, secondo le quali i membri del governo debbono essere tolti, non solo dal Parlamento, ma dal grembo del partito dominante, compose il suo ministero di guerra (10 dicembre 1916) con elementi, non solo di partiti diversi, ma perfino stranieri al Parlamento, e cioè di competenti, o esperti come colà li dicono, nelle varie materie, il suo atto fu definito « la concezione politica più ardita del nostro tempo », o anche « una nuova costituzione », o addirittura una « rivoluzione » [152]. L'esempio suo fu seguito, come è noto,

Mosca

in misura più o meno larga dagli altri Stati dell'Intesa. Esso, d'altra parte, aveva avuto delle rispondenze concomitanti e, come tutti ricordano, non meno clamorose anche presso gli Imperi centrali.

In tutti i paesi, tanto le deficienze della democrazia, colpevole, secondo la celebre frase del Faguet, di favorire il culto dell'incompetenza, quanto le debolezze del parlamentarismo, così propizio, si diceva pure, all'emergere delle mediocrità intriganti, già apparse evidenti prima della guerra, sarebbero state poste da questa nella luce più cruda. La Repubblica (e non anche qualche monarchia?), la quale avrebbe dovuto non essere altro, secondo la nobile illusione di Michelet, che « une grande amitié », si era venuta trasformando, secondo che dicevano amabilmente i Francesi, in « une grande camaraderie » [153], per i costumi parlamentari troppo facili e l'intreccio delle reciproche compiacenze e dei reciproci servizi. « La démocratie, qui réposait sur le contrôle, s'est endormie sur la complaisance », osserva uno spiritoso scrittore francese [154]. Lasciamo anche stare che i Tedeschi dicevano molto più aspramente, ch'essa si era mutata, non già in una *camaraderie*, ma addirittura in una *camorra* di cinquecento framassoni, che si dicevano legislatori [155]. Di qui il desiderio di una qualche organizzazione, che d'ogni parte si manifestava [156]; di qui il problema, che si impose a tutti gli Stati, di assicurare all'opera governativa il concorso di tutte le vere capacità e di tutte le più sicure esperienze [157].

Similmente, dall'altra parte della linea delle ostilità si invocava la formazione di un Parlamento degli specialisti (*Fachparlament*) [158]; se pure, dopo aver proclamato il *fallimento obbrobrioso*, che il sistema parlamentare aveva fatto con la guerra, non gli si contrapponeva il trionfo della *forza popolare liberamente riunita ed organizzata* [159].

Poichè cotesta integrazione della azione politica dello Stato — durante le tragiche distrette della guerra —

da parte dei competenti e degli specialisti, non fu un fenomeno puramente individuale, ma collettivo. Appunto in Germania si fa il massimo merito al Sindacalismo della incredibile resistenza di quel paese alla pressione delle potenze coalizzate contro di esso. È risaputo poi che il più poderoso alleato di Wilson, quando si decise all'intervento, fu il Gompers, il capo della colossale lega dei lavoratori americani. Ma anche gli altri Governi, quale più e quale meno, dovettero scendere ad accordi con i dirigenti delle più poderose organizzazioni operaie, per assicurarsi armamenti, rifornimenti e quanto per altre vie e con altri mezzi non avrebbero potuto ottenere alla prosecuzione della guerra e per la resistenza. Al quale riguardo, io non scorderò mai l'insistenza, con cui — dovendo nell'ottobre del 1918 visitare con altri parlamentari italiani e francesi le miniere di carbone di Cardiff — si raccomandava dai colleghi e dalle autorità d'Inghilterra a noi stranieri, di adoperarci del nostro meglio a far capaci i capi-minatori della necessità suprema ch'essi ponessero tutto il loro ascendente sopra gli operai a servizio della causa comune. Certamente la cosa può essere guardata e valutata anche sotto altri aspetti. Essa non cessa per altro di essere uno dei segni più vistosi della intromissione professionale e sindacale nella cerchia, un dì così gelosamente custodita, della politica e dell'azione di governo.

Strumento idoneo al raggiungimento dei novissimi intenti, e correttivo sufficiente ai vecchi guai, dovrebbe secondo alcuni essere la Proporzionale [160]; mentre per altri occorrerebbe qualcosa di più radicale, e cioè la rappresentanza degli interessi e delle professioni [161].

XIII.

La questione se la rappresentanza proporzionale debba considerarsi come un semplice avviamento alla rappresentanza organica (degli interessi o delle professioni),

oppure come di già idonea di per sè a dare a questa un pieno soddisfacimento [162], è una delle più complesse.

Nulla certo vi è che concettualmente vi ripugni. E questo primo esperimento, che da noi si è fatto della Proporzionale, ha consentito la formazione di liste perfettamente apolitiche, ch'erano, vale a dire, genuina ed esplicita espressione di raggruppamenti varii di interessi prettamente economici, e cioè agrarii, industriali, commerciali e simili.

C'è per altro chi sostiene, che, a parte coteste sporadiche manifestazioni, la Proporzionale non potrà far capo se non ad una sempre più ferrea organizzazione dei partiti politici e a una loro conseguente prevalenza sopra ogni altro libero aggruppamento, così che ad esempio il Bernatzik non si è peritato di asserire che i partiti politici acquisteranno consistenza e struttura di vere persone giuridiche [163]. Essa finirà con accentuare sempre più il carattere squisitamente ed esclusivamente politico del Parlamento, sorto dal suffragio universale. E due effetti essa avrà, ugualmente dannosi: la esclusione sempre più larga dal Parlamento della competenza e dell'esperienza a tutto vantaggio della petulanza e della inframmettenza; e un accentramento sempre più rigido della vita politica nella mano dei comitati direttivi dei partiti, la *Parteibureaukratie*, come la chiama il Peus [164], contro l'automatica virtù decentratrice della rappresentanza degli interessi, i quali sono di loro natura locali, differenti, decentrati. Certo quella, sia pure anodina, empirica, automatica rappresentanza degli interessi, ch'era insita nel collegio uninominale, è oramai messa in disparte. Facendo, per una volta ancora, ricorso alla famosa immagine del Parlamento, carta ridotta del Paese, si potrebbe dire che la rappresentanza proporzionale non è in grado di darci se non una di quelle carte a forte tinteggiatura dei colori più vivi, significanti la diversa ripartizione di quei fenomeni demografici impalpabili, che sono ad esempio la religione o la delinquenza, l'analfabetismo o la produzione libraria,

e non già una vera carta geografica, rappresentante la realtà concreta, i monti, i fiumi, le foreste, le strade, le città, ecc. In altre parole, la Proporzionale non consentirebbe rappresentanza della realtà eterna, ma solo delle ideologie transitorie.

Nell'attesa che l'esperienza dia sulla vitale controversia il suo responso sovrano, ci pare però consentito di mettere innanzi almeno questa ipotesi, o, se si vuole, di esprimere questa preoccupazione. Ove la seconda alternativa si avesse da verificare, ove, cioè, la Proporzionale non fosse per dare voce e rappresentanza se non alle opinioni e alle fazioni politiche; ed ove, ancora, pur verificandosi invece la prima, la Proporzionale non fosse da tanto di dare alla rappresentanza degli interessi e delle professioni, se non una espressione o inadeguata o iniqua; allora non potrebbe più arrestarsi quel movimento per una rappresentanza veramente organica, degli interessi o delle professioni, che preme, urta e minaccia tutta la compagine politica dei paesi civili.

È quasi superfluo dire che pressione, urto e minaccia non vengono più dalle parti reazionarie o anche solo conservative, i cui disegni e programmi svariatissimi di ricostruzione organica della rappresentanza possono oramai ricordarsi semplicemente come fattori storici. Vengono dalle parti estreme, come esponente e risultato del vasto e possente movimento sindacale.

XIV.

Ne designava gli intenti, con nitidezza e franchezza perfetta, l'onorevole Cabrini alla Camera italiana, mentre vi si discuteva la Proporzionale [165]. « Noi le siamo (diceva l'on. Cabrini) favorevoli in quanto essa rappresenta per noi il punto di partenza per raggiungere quel sistema elettorale basato sulla circoscrizione professionale, che è il solo modo per sostenere di un robusto contenuto il suffragio universale ». La nuova forma di

rappresentanza, proseguiva il Cabrini, « costituisce il tratto più saliente delle profonde trasformazioni, che si stanno operando in due terzi dell'Europa, e cioè lo sforzo diretto ad assicurare la prevalenza delle classi lavoratrici sul potere, non già attraverso le illusioni della sovranità popolare, ma mediante la positiva valorizzazione della classe ». Ammetteva egli tuttavia che la auspicata trasformazione del regime vigente potesse farsi « o mediante la sostituzione della rappresentanza delle professioni alla rappresentanza della popolazione; o mediante la disciplinata coesistenza delle due rappresentanze: quella coesistenza che Kurt Eisner — il grande socialista assassinato dal militarismo bavarese — aveva segnata con una superba e geniale linea rinnovatrice » [166].

Con nitidezza e franchezza non minori, se pure con terminologia diversa, l'onorevole Meda, nel discorso elettorale da lui pronunciato in Roma il 29 ottobre 1919, diceva: « Veramente quando si parla di rappresentanza degli interessi si possono intendere tre cose diverse; e cioè: o l'organizzazione del suffragio sulla base non più dell'elettorato individuale unico ed uguale, e dei raggruppamenti determinati dal criterio politico vero e proprio, bensì sulla base delle collettività parziali rispondenti a particolari funzioni economiche e sociali; o la introduzione nella assemblea legislativa di speciali rappresentanti scelti attraverso designazione di ceti e di classi organizzate; o la creazione, a fianco della assemblea politica, di corpi tecnici elettivi, nei quali i singoli interessi, quelli del lavoro materiale come quelli del lavoro intellettuale, quelli dell'agricoltura come quelli dell'industria e come quelli del commercio, si facciano valere non soltanto in via consultiva, ma coll'esercizio di precise facoltà deliberative per regolare i diversi rami della vita nazionale. Io non credo che la prima concezione abbia oggi ragion d'essere: forse in tempi più progrediti — quando certe ideologie saranno state sorpassate e quando, specialmente una più diffusa istru-

zione avrà dato al popolo tutto una meno superficiale coscienza dei proprii doveri e una più positiva nozione delle leggi, onde è regolata la pubblica economia — ci si arriverà, e parrà magari riforma di grande momento: quanto alle altre due concezioni, esse possono disputarsi il campo, nè io vorrei pregiudicarmi per l'una e per l'altra, sebbene la impressione mia sia più favorevole alla terza che alla seconda: certo si è che se il Parlamento verrà sussidiato, anzi integrato, da una collaborazione tecnica che renda più rapido e più sicuro il legiferare nelle materie non involgenti una vera e propria estrinsecazione della sovranità politica, il ritmo delle riforme potrà essere accelerato ».

È necessario avvertire subito che al sistema, diremo così conciliativo od eclettico, della coesistenza di una rappresentanza politica e di una rappresentanza degli interessi o delle professioni, si sono attenuti i disegni, messi innanzi fin qui dalla parte socialista o sindacalista; e cioè tanto il voto rinnovato anche di questi giorni, della Confederazione generale del lavoro, chiedente che il Consiglio superiore del lavoro si abbia a trasformare da organo puramente *consultivo* dello Stato in organo *deliberativo* per le materie di sua competenza; quanto il disegno di legge di iniziativa dell'on. Vigna, in cui si proponeva che l'assemblea legislativa dovesse comporsi per metà di rappresentanti degli interessi professionali.

Allo stesso concetto si informarono pure i disegni proposti dalla parte cattolica; ad esempio quello dell'on. Tovini, che voleva una camera di *cinquecentoventi* deputati, dei quali *trecento* eletti con il voto politico dei cittadini, e *duecentoventi* con il voto professionale. Il primo Congresso del partito popolare italiano, dopo aver affermato « il riconoscimento giuridico di tutte le classi organizzate nella vita politica e legislativa », domandava « la trasformazione del Senato nel senso di ammettervi la rappresentanza elettiva professionale di tutte le classi cooperanti alla produzione e al progresso sociale » [167].

Qualche cosa di somigliante propugnava pure un deputato liberale, l'on. Camera. Una riforma del Senato in senso cooperativo, « per cui la designazione dei senatori sia fatta da quei corpi che rappresentano effettivamente la vita intellettuale, amministrativa ed economica della nazione », mercè cui si potrà « diminuire l'onnipotenza della Camera, emanazione di masse elettorali amorfe e disorganizzate », fu invocata dal Convegno nazionalista di Roma del marzo 1919, e inserita nel Programma del partito. E perfino un'associazione, senza colore politico speciale, ma di intenti giovanilmente innovatori, quella cioè dei *Fasci di combattimento*, poneva nei suoi programmi la formazione di consigli nazionali tecnici del lavoro, dell'industria, dei trasporti, ecc. con poteri legislativi.

XV.

Tralasciamo, che sarebbe discussione superflua, ogni indagine critica e comparativa dei molteplici sistemi, che furono escogitati per attuare la rappresentanza organica sotto la forma di rappresentanza degli interessi. Non è difficile immaginare quale campo fecondo ai raggruppamenti più fantastici di interessi, a seconda dei punti di vista più differenti, sia stato questo; e le conseguenti agevolissime critiche dei modi vari di elencazione, sceverazione e graduazione degli interessi, che furono proposti. Ne ha fatto una analisi stringata e stringente, tra molti altri, anche il Cancelliere austriaco, Karl Renner [168]. E non è neppure difficile immaginare, d'altro canto, le anomalie, le interferenze, e le esagerazioni, a cui andrebbe incontro una rappresentanza rigorosamente circoscritta alle professioni: ne ha fatto una intelligente critica, tra gli altri, Charles François [169].

Stimo partito più prudente e più proficuo limitarmi per ora a brevi considerazioni intorno ai risultati, che si sono fin qui ottenuti nel Paese, in cui la questione

è stata serrata più da vicino e impostata con maggiore lucidità di intenti e maturità di senso e di senno politico, il Belgio; il quale pertanto può anche qui, secondo la felice espressione di Luigi Luzzatti, servire come un vero « osservatorio e laboratorio di riforme costituzionali ».

Non erano mancati certamente in Belgio i propositi più radicali, tendenti a soppiantare senz'altro e in ogni sede la rappresentanza di carattere politico, sostituendovi quella organica: o degli interessi (Prins) o delle professioni (De Greef). E non mancano tuttodì. Il conte R. de Briey, un combattente, invocando la nuova mentalità, le nuove necessità, e le nuove verità, create e messe in luce appunto dalla guerra, propone questo: « Substituer aux Chambres actuelles, une série d'assemblées professionelles répondant à chacun des grands intérêts sociaux, dominées par le pouvoir central, assisté d'un Conseil d'Etat, et par le Referendum populaire » [170].

Ma tutto il dibattito venne portato poi sopra un terreno pratico e suscettivo di attuazioni o, quanto meno, di esperienze immediate e concludenti dalla grande questione della riforma del Senato. Di più, il problema della riforma del Senato ha fornito ai partiti più opposti la opportunità e anzi la necessità di incontrarsi sopra una medesima piattaforma, per un compito o, quanto meno, un tentativo di collaborazione costituzionale. La formazione del Senato belga, considerata universalmente come la parte più difettosa dell'opera, per tanti altri lati così ammirevole, del Congresso nazionale del 1830, fu, come di ragione, oggetto di critiche e di tentativi di riforma, che durarono incessanti dal 1831 in poi, e che la timida revisione del 1893 non era certo sufficiente ad appagare. Tant'è che il dibattito, sopito un momento durante la guerra, ha ripreso di questi giorni con una vivacità che non ha riscontro altrove.

Due tesi estreme si contendono il campo.

Quella di coloro, i quali sostengono la origine elettorale comune delle due Camere: deputati e senatori dovreb-

bero essere eletti con elezione diretta dal medesimo corpo elettorale. I sostenitori di questa opinione non tralasciano però di preoccuparsi della necessità di aprire l'adito al Senato alle rappresentanze delle forze sociali; ma credono che a ciò basti istituire quello che la Costituzione belga del 1830 omise, vale a dire fissare — sull'esempio italiano, colà con particolare preferenza e deferenza invocato a questo proposito — varie e larghe categorie di eleggibili, in cui siano compresi coloro che hanno coperto uffici pubblici, i cultori delle professioni liberali, delle lettere, delle arti, i ministri del culto, gli agricoltori, i commercianti, gli industriali, gli impiegati, gli operai [171].

A costoro si contrappongono i sostenitori della seguente tesi: suffragio universale, con o senza rappresentanza proporzionale, alla Camera dei deputati; rappresentanza degli interessi al Senato [172]. « Dans tous les partis, des précieuses sympathies paraissent acquises dès maintenant à la représentation des intérêts, et l'on a vu notamment MM. de Broqueville, Woeste et Verhaegen d'une part, MM. Hymans, Lorand et Vandervelde de l'autre, déclarer que ce système méritait d'être pris en sérieuse considération en vue de la réorganisation du Sénat », dice il senatore Speyer [173]. L'apostolo della rappresentanza degli interessi, Adolfo Prins, dapprima esclusivistico, si è da ultimo piegato a questa specie di ripartizione di uffici o divisione di lavoro fra i due rami del Parlamento [174].

Ora è da notare che la rappresentanza degli interessi sarebbe assicurata al Senato per una duplice via: in ragione cioè delle particolari circoscrizioni elettorali, riflettenti tutti gli interessi della nazione degni di avere una propria rappresentanza, dalle quali i senatori sarebbero eletti; e, per un altro verso, in ragione delle categorie particolari di eleggibili, riflettenti esse pure i medesimi interessi, tra le quali dovrebbero essere scelti i senatori. Dice infatti il Lambert: « On conçoit deux moyens d'organiser la représentation des intérêts sociaux. Le

premier, moyen simpliste, qui se présente immédiatement et tout naturellement à l'esprit..... consisterait à créer ou à reconnaître officiellement dans le corps électoral, des classes, catégories ou groupements élisants directement leurs représentants; le second qu'il y a lieu d'envisager, serait de ne classer que les candidats en faisant intervenir certaines conditions d'éligibilité et de qualification: celles-ci fournissant en même temps les garanties désirables de capacité et de moralité de ses candidats » [175].

Il consenso di uomini appartenenti a partiti così diversi ed anche a partiti estremi dovrebbe bastare a togliere ogni apprensione e ogni prevenzione contro quanto in apparenza vi può essere di strano nel fatto, che si scelga proprio il Senato — come osservava argutamente il conte Goblet d'Alviella — per una riforma così radicale e così democratica [176]. Tale consenso è poi ancora rafforzato dall'opinione pienamente favorevole di gravissimi autori di altri paesi, quali, per esempio, il Duguit in Francia [177], il Pyfferoen in Olanda [178]. Che più? Un giudice severissimo della rappresentanza degli interessi, quale l'Ostrogorski, ammette però che essa potrebbe trovare la sua sede adatta e fare buona prova nelle Camere alte e nei Senati, e anzi per questi la propone [179].

Il concetto della rappresentanza organica costituisce poi il substrato, con maggiore o minore larghezza accolto, delle proposte da ultimo messe innanzi per la riforma delle Camere alte, non solo nel nostro [180], ma anche in altri paesi [181].

XVI.

Potrà il savio e fecondo temperamento delle due opposte correnti trovare accoglienza anche presso di noi?

Se questo non è già avvenuto, la colpa, diciamolo schiettamente, è dalle due parti.

Il Senato nostro, che pure aveva nelle sue categorie famose degli eleggibili un fecondissimo germe per la rappresentanza delle vere forze del paese, si è mostrato sempre restio a svilupparlo ulteriormente [182], allargando il quadro delle categorie e aprendo l'adito al principio elettivo; mentre non vi è più camera alta al mondo che il principio elettivo non abbia accolto, e lo stesso istituto fra tutti il più annoso ed augusto, la Camera dei Lords, sta per ammetterlo senza restrizioni. Dall'altra parte spira un vento di fronda; e più che non l'opposizione alla cosa prevale oramai l'avversione al vecchio involucro ed al vecchio nome. Ma i nomi contano poco. Dovrà contare invece per questi partiti estremi la scarsa praticità, e, diciamolo pure, la poca serietà dei sistemi fin qui da loro proposti.

Propongono alcuni di essi, invero, come si è visto, di far luogo in una sola e medesima Camera, accanto alla rappresentanza derivante dal suffragio universale politico, anche a una rappresentanza degli interessi, mediante un numero di deputati così detti professionali, variamente proporzionato a quello dei deputati politici. Ma non ci vuole grande sforzo di immaginazione per figurarsi quale ibrida cosa sarebbe una assemblea composta di due elementi così eterogenei; fra i quali sarebbe possibile solamente una artificiosa giustaposizione, e non mai una fusione organica, e quindi una collaborazione proficua. Ve lo immaginate voi questo colloquio di *buvette* fra due nuovi accoliti e subito, naturalmente, ottimi camerati di cotesto ipotetico parlamento anfibio? « Tu di chi sei rappresentante? — Io dei cattolici; e tu? — Ed io dei siderurgici ».

Propongono invece altri di attuare la stessa duplice rappresentanza, politica e professionale, mediante la costituzione, accanto alla Camera sorta dal suffragio universale politico, di una serie di tanti organi rappresentativi, quanti sono gli interessi ritenuti degni di avere una propria rappresentanza, ai quali verrebbe attribuita la così detta potestà legislativa diretta per

le varie materie di loro competenza. Una obbiezione decisiva, a nostro avviso, si può muovere a tale soluzione; ed è che essa porterebbe alla sua estrema esagerazione il difetto, onde si fece colpa al principio stesso della rappresentanza degli interessi, e cioè di attribuire una pericolosa prevalenza agli interessi particolari sopra i generali. Non si sa poi vedere come potrebbe ottenersi una qualche coordinazione in siffatta separata e frantumata opera legislativa, che sarebbe, ci si consenta l'espressione, una vera legislazione con i paraocchi.

Non rimane adunque se non di costituire un'unica Assemblea per la rappresentanza complessiva degli interessi; i quali dal loro confronto e anche dal loro contrasto in un medesimo agone, vi troverebbero la necessaria reciproca limitazione e la loro disciplina. Ma, se così è, non si può non domandare, perchè tale Assemblea non dovrebbe essere appunto il Senato, in cui fu già, fin dai suoi inizi, siccome ho detto più sopra, rappresentanza vera degli interessi quale i tempi consentivano; e che è tuttavia suscettivo di trasformarsi per modo da dare soddisfazione piena alle necessità dei tempi nuovi. E poichè vogliamo supporre che anche i partiti estremi, i quali sono oggidì i più caldi fautori della rappresentanza degli interessi, non intendano riservarla grettamente ai soli interessi economici e professionali e pratici, ma si propongano di far luogo anche alla rappresentanza dei supremi valori spirituali, della scienza e dell'arte, della competenza e della esperienza in tutti i pubblici uffici, così è permesso di chiedere, con quale utile, di codesta nobilissima missione si vorrebbe spogliato un organo, che ad essa in ogni tempo seppe mostrarsi pari e fedele.

XVII.

Si è contro il concetto della rappresentanza degli interessi opposto vivacemente, da parte sopratutto dell'Esmein [183], ch'esso contrasti al principio della sovranità

nazionale, e, da parte sopratutto dell'Orlando [184], ch'esso faccia capo fatalmente al mandato imperativo. Il François si è sforzato, polemizzando e contro l'uno [185] e contro l'altro [186], di mondarlo da tale duplice pecca [187]. Non ci è consentito se non un semplice accenno a cotesto, certo sostanziale, dibattito; poichè altri rilievi, anche più essenziali a nostro avviso, ci si parano innanzi, trattenendoci ancora per un istante nell'ambito delle pure dottrine costituzionali.

Il cultore del diritto costituzionale non può, invero, lasciar passare inavvertito un fatto, che più importante e più significativo non si potrebbe certo immaginare.

Il sistema bicamerale, di cui i popoli più civili hanno mostrato di sentire l'utilità immensa, mantenendolo pur di contro agli attacchi, spesso virulenti, che gli furono mossi, troverebbe qui una nuova, fondamentale e forse definitiva giustificazione [188]. Non più, invero, esso avrebbe a ripetere la sua ragione di essere da necessità puramente storiche, come in Inghilterra, la patria del bicameralismo, o da considerazioni alquanto indeterminate e anch'esse del tutto empiriche di opportunità politica, come in altri paesi, nè a cercare la sua illustrazione in semplici comparazioni, suggestive sì, ma non molto probative, con i fenomeni del mondo meccanico, come faceva il Conte di Cavour (necessità di due moti, uno accelerativo e l'altro regolatore), o del mondo organico, come faceva il Gioberti (legge di dualità o bilateralità di tutti gli organismi più evoluti) [189]; ma avrebbe un suo incrollabile fondamento in una necessità imperiosa per l'integrale esercizio della sovranità popolare, a cui solamente con un sistema bicamerale potrebbe essere assicurata una piena rappresentanza. Poichè, giova ripeterlo, in tutti i paesi civili, a una rappresentanza puramente numerica, quantitativa, analitica, si sente la imprescindibile necessità di aggiungere — in un modo o in un altro — una rappresentanza organica, qualitativa, sintetica.

Il sistema bicamerale viene così ad assidersi sopra due colonne ugualmente solide. E il suo trionfo è tanto più significativo, in quanto sono appunto i partiti estremi, e cioè gli avversari più accaniti e i denigratori più spietati del sistema bicamerale, quelli che gli vanno ora fornendo il nuovissimo e di gran lunga più saldo fondamento: — e ancora una volta, senza avere la menoma consapevolezza del profondo rivolgimento costituzionale, a cui stanno ora prestando il loro aiuto.

Ma così congegnato, il nuovo sistema bicamerale può riservarci altre sorprese. Questa, ad esempio, che si abbiano ad invertire le posizioni fra le due Camere per quel che si attiene, non certo alla importanza delle loro deliberazioni, ma alla intensità e vivacità dell'opera loro. È di tutta evidenza invero, che la rappresentanza uscente dal suffragio universale si paleserà sempre più inadatta a un lavoro continuato e tecnico di legislazione. Necessità di cose farà che a una somigliante rappresentanza si riservi di dare le supreme direttive politiche dell'opera legislativa. Della quale invece la parte costruttiva dovrà essere demandata all'organo, ove avranno rappresentanza specifica la scienza, la competenza e l'esperienza, e che non potrà assolvere l'ufficio suo se non con un lavoro intenso, continuo, coordinato e conseguente.

Signori,

io sento benissimo come l'animo vostro si aderga oramai, al di sopra di tutte queste eleganze accademiche e di tutte queste forse troppo sottili elucubrazioni di puri teoristi, a scrutare nel burrascoso orizzonte, che cosa il domani riservi a questa nostra Società tuttavia in sussulto, tuttavia in travaglio di rifacimento.

Si limiterà la profonda e universale crisi dello Stato moderno semplicemente a una rinnovazione feconda e a una integrazione opportuna, e anche giusta, dei nostri

ordinamenti rappresentativi, siccome un nostro bene informato e acuto pubblicista, già sono dieci anni, augurava [190]; o importerà invece un sostanziale mutamento nella costituzione nostra politico-sociale? E sarà questo, in tale ipotesi, un processo di ulteriore evoluzione e di progresso, o non invece di involuzione e di regresso; così che il bel regime di libertà e di indipendenza individuale abbia a retrocedere verso una Società, se non costituita di nuovo rigidamente per classi, ordini e ceti, quanto meno compressa fra le maglie ferree delle corporazioni coattive e dominanti, non la sola vita economica, ma la politica? Sarà quello, a cui forse dovremo assistere, un passaggio — per dirla secondo la formula calzante e pregnante di Henry Sumner Maine, della quale nessuna altra io so più adatta a significare il ritmo alterno ed eterno del progresso politico [191] — sarà, dico, un passaggio da un regime di *contractus* a un regime di *status*, e cioè da un regime di libera determinazione individuale a un regime di coartata azione del singolo, in ragione de' mille vincoli che lo stringeranno a una delle tante nuovissime organizzazioni extra-statali? [192]. Questo già chiedeva malinconicamente Herbert Spencer, registrando nella *Autobiografia* il fallimento di alcune delle sue più care previsioni di sociologo: « Quando si riconosce, egli diceva, la universalità del ritmo, si vede chiaramente che è assurdo il supporre che il grande rilassamento di restrizioni — politico, sociale, commerciale — che culminò nel libero scambio, possa continuare. Una rinnovata imposizione di restrizioni, se non della stessa, di un'altra specie, era inevitabile; ed è ora manifesto che mentre durante un lungo periodo si è proceduti da una cooperazione non volontaria nelle cose sociali verso una cooperazione volontaria (o, per adoperare il linguaggio di Sir Henry Maine, dallo *status* al *contractus*), il processo inverso è oramai incominciato. Il contratto è in tutti i sensi affievolito e rotto; e noi siamo per tornare a quella involontaria cooperazione che è il regime di *status* » [193].

Con apprensione più angosciosa ancora, dopo il precipitoso cumularsi di restrizioni che la guerra, sull'esempio germanico, impose anche all'Inghilterra, si chiedeva da ultimo Arthur Clay: « La libertà una volta perduta è assai difficile a riconquistarsi — e molto più sotto un governo democratico che non sotto un autocratico —, e sarebbe in verità un ben deplorevole effetto della guerra se, dopo tutti i nostri smisurati sacrifici di vite e di averi per la causa della libertà, noi dovessimo finire con seguire l'esempio del nemico, e dovessimo sostituire *status* a *contractus* come fondamento della nostra costituzione » [194].

From Contract to Status?

Ma in questo augusto recesso — sacro alle più libere e alle più sublimi opere dello spirito — il vostro pensiero è certo corso di già a Dante e alla Firenze del suo tempo, retta e dominata dalle corporazioni delle arti: vera democrazia sindacalista o repubblica professionale, come è piaciuto da ultimo e non a torto di chiamarla. Alla quale l'Alighieri non sdegnò di piegarsi volonteroso e fidente, iscrivendosi, com'è risaputo, alla corporazione degli speziali, per avere accesso al governo della sua città. Una così mostruosa coartazione di una così smisurata individualità, e l'imagine di Dante ridotto a finir la sua vita nell'esilio, e il suo sdegno implacabile non pure contro le fazioni nemiche ma contro la stessa « compagnia malvagia e scempia » de' suoi compagni di sventura, e, infine, il suo disperato proposito di solitudine eterna, e cioè di « far parte per se stesso », potrebbero ben naturalmente condurci alle valutazioni e alle conclusioni più pessimistiche. Ma sarebbe forse una visione troppo sentimentale di questo, che si può ben dire sia diventato oramai l'esempio classico, e quasi la più preziosa pietra di paragone, in tutto questo nostro dibattito [195]. Ora, anche prescindendo dalla parte preponderante che nelle sventure dell'Alighieri ebbero elementi accidentali di politica estera e di politica interna, non imputabili direttamente alla costituzione sin-

dacalistica della città (l'inimicizia del Pontefice, il colpo di stato di Corso Donati, ecc.); e pur non lasciandosi sedurre dalla considerazione paradossale e un po' troppo egoistica, che la grandezza della sua sfortuna politica fu forse la prima cagione della immensità della sua fortuna letteraria, e cioè della piena esplicazione della sua vera personalità; noi non possiamo però non tener conto di un rilievo profondo, che fu fatto. E cioè del temperamento reciproco e quindi della mutua integrazione, che nella vita secolare della Repubblica fiorentina, operarono i partiti e le arti, la organizzazione politica e la professionale, così da assicurarle, anche dopo Dante, due secoli di incomparabile lustro e della più miracolosa fioritura di individualità non solo eccezionali ma addirittura sovrane in ogni campo dell'attività umana [196].

Onde, per tornare a noi, non si potrà forse designare come utopistica o almeno come troppo ottimistica la previsione, con cui Herbert Spencer chiude quel suo malinconico rilievo: che a ogni eventuale nuova tirannia non potranno non seguire nuove resistenze e nuove emancipazioni, e che forse un tempo migliore verrà di pacifica e proficua cooperazione tra gli uomini.

Ma per cooperare è necessario anzitutto operare.

Dei tre atteggiamenti, che possono assumersi di contro all'irrompere di questi grandi movimenti sociali, simile in tutto all'irrompere delle maestose ed eterne forze del mondo fisico, i due estremi ed opposti ci sembrano ugualmente vani. L'atteggiamento, innanzi tutto, di coloro che rimangono colpiti e paralizzati da quello, che il Bryce ha così felicemente definito e descritto come il *fatalismo delle moltitudini*, che è poi « quella tendenza alla acquiescenza e alla sottomissione, quel sentimento della insignificanza dello sforzo individuale, quella credenza che gli affari degli uomini sono diretti da grandi forze che possono essere studiate ma non deviate nel loro movimento » [197]; il quale fatalismo, lasciatemelo dire, è tanto comune massimamente fra i

riservati e pacifici uomini della scienza, e di tanto agevola, come il Bryce mirabilmente mostra, il prepotere degli audaci e combattivi uomini della piazza. O l'atteggiamento di coloro, che cercano dietro di sè dei paradisi non meno illusorii che i paradisi dell'avvenire, veri *Profeti del passato*, come li chiamava Barbey d'Aurévilly [198], che si illudono di poter arrestare e magari far retrocedere queste correnti formidabili semplicemente con il contrastarvi di pieno petto, armati de' loro oramai inservibili schermi d'una volta; alla maniera di quella coscienziosa e risoluta massaia, di cui amano scherzare i politici d'Inghilterra, la quale si immaginava di potere con la sua scopa tener indietro la inondazione della città.

Or dunque scoraggiarsi, appartarsi, straniarsi: usare, come bene diceva Channing, la propria voce unicamente per gemere sulla corruzione del secolo, in luogo di lottare per migliorarlo, è tradimento verso le proprie più sacre idealità. Operare bisogna, osare bisogna. Più che non mai ci conviene trarre ispirazione, fiducia, ardire dal monito immortale di colui, che non mai come ora ci apparve maestro insuperato di scienza politica, davvero sanamente e santamente realistica: Nicolò Machiavelli; il quale diceva, che nei tempi dei più agitati rivolgimenti meglio è fare e poi magari pentirsi, che non fare e poi pentirsi.

Fare, sì, ma non però strafare; e sopratutto non sdegnarsi, non impuntarsi, non irrigidirsi (non ha forse l'esperienza della guerra dimostrata la superiorità della così detta *difensiva elastica?*); che è tutto pura follia. Alle acque dilaganti non bisogna nè abbandonarsi inerti, nè, d'altra parte, mettersi di traverso con inutile eroismo. Conviene invece studiarsi di regolarle, indigarle, incanalarle, così da fare di quelle forze devastatrici un fecondo strumento di lavoro e di progresso, una forza motrice dell'umano incivilimento [199].

E — lasciate ch'io dica ancora — un grande spirito di comprensione umana e di simpatia e di indulgenza

e di solidarietà informi tutto il nostro operare. Poichè infinitamente più vere, che non quando furono pronunciate il 5 aprile 1850 all'Assemblea legislativa di Francia, suonano ora queste grandi parole di Victor Hugo: « Noi dobbiamo far uscire una società nuova dalle viscere della società antica..... Perciò non abbiamo il tempo per odiarci. L'odio è uno sciupio di forza e di tutti il peggiore. Riuniamo dunque fraternamente gli sforzi in un comune intento: il bene del paese. Cerchiamo insieme e cordialmente la soluzione del formidabile problema di civiltà, che ci è posto, e che contiene, secondo il modo con cui lo risolveremo, le più fatali catastrofi o il più luminoso avvenire » [200].

NOTE.

(1) Lo stesso si è avverato perfino quanto al diritto privato; cfr. p. e. PETERKA, *Krieg und bürgerliche Rechtsentwicklung;* Prag 1918.

(2) Un esempio classico. Lo ricorda R. MONDOLFO, *Sulle orme di Marx;* Bologna s. a. (1919), p. 2: « Quando Atene, nel V sec. av. C., ebbe necessità, per le guerre mediche, di estendere ed aumentare il contributo di sangue e di danaro occorrenti all'accrescimento dell'esercito e della flotta, l'ingresso di nuove classi nell'adempimento di obblighi e nell'assunzione di oneri nuovi ebbe immediata ripercussione nel conferimento di diritti politici ed economici, che segnarono l'instaurazione di un'ardita democrazia ». Cfr., per più precisi dati intorno a questo calzantissimo richiamo, DE SANCTIS, *Storia della Repubblica ateniese;* 2ª ed.; Torino 1912, cap. XII, p. 415 segg.

(3) VANNI, *Lezioni di Filosofia del Diritto;* Bologna 1904, p. 247 e 251. Del resto lo stesso Engels riconosceva, nel 1895, che « l'evoluzione politica, quella giuridica, filosofica, letteraria, religiosa e così via poggiano su quella economica; ma esse tutte reagiscono fra loro e anche sulla base economica ». Cfr. MICHELS, *Problemi di sociologia applicata;* Torino 1919, p. 191.

(4) *Atti Parlamentari,* Cam. Dep., Leg. XXIV, 1ª Sess., Discussioni, 26 luglio 1919, p. 20005.

(5) MAX WEBER, *Parlamento e Governo nel nuovo ordinamento della Germania;* trad. Ruta; Bari 1919, p. 196 seg. Cfr. pure il discorso del prof. di diritto pubblico della università di Heidelberg ANSCHUTZ, *Parlament und Regierung im Deutschen Reich;* Berlin 1918. Un problema de' più importanti si impone oramai al pensatore, quello del contrasto fra l'eccellenza incomparabile della scienza pubblicistica germanica e la straordinaria immaturità di senso politico del Popolo tedesco. Cfr. WOLZENDORFF, *Zur Psychologie des deutschen Staatsdenken;* in *Zeitschrift für Politik,* XI, 1919, fasc. 4, pp. 452-475. Vedi sotto, n. 11.

(6) STIER-SOMLO, *Die Verfassungsurkunde der Vereinigten Staaten von Deutschland (Demokratische Reichsrepublik). Ein Entwurf mit Begründung;* Tübingen 1919, p. 13. Vedi pure PREUSS, *Das deutsche Volk und die Politik;* Jena 1915.

(7) ANDLER, *La Décomposition politique du Socialisme allemand, 1914-1919;* Paris 1919, p. 210. MICHELS, *Kurt Eisner, Presidente della Repubblica bavarese,* in *Nuova Antologia,* 16 sett. 1919.

(8) Riprodotta con il titolo: *Sozialdemokratie und Staatsform*, in KURT EISNER, *Gesammelte Schriften;* Berlin 1919, I, pp. 285-325. Cfr. ANDLER, *Op. cit.*, p. 278 segg.

(9) KURT EISNER, *I nuovi Tempi*, con pref. di M. Mariani; Milano 1919, p. 61. Vedi sotto, n. 166.

(10) *Atti Parlamentari;* Legisl. XXIV, Senato, Discussioni, 24 luglio 1919; p. 5066.

(11) A ciò ha conferito, come bene rileva l'ANDLER, p. 95: « Ce dédain supérieur avec lequel le peuple allemand mésestime toutes les conquêtes de la liberté faites par les autres peuples au prix de leur sang ». Il quale disprezzo non fu dei soli Junker, dei cultori della Scuola storica e dei Romantici tedeschi, ma è dei socialisti; e l'Andler (pp. 108, 120) cita a riprova lo appassionato partito preso da Marx e da Engels a favore dell'Austria nella guerra contro l'Italia. E anche quando parlavano di democrazia e di rivoluzione, essi pensavano ad una democrazia superiore alla pretesa democrazia d'Occidente, e predicevano apocalitticamente, con una grottesca caricatura della notissima profezia di Arrigo Heine, che la Rivoluzione tedesca sarebbe stata una cosa tale, al cui confronto la *grande Révolution française* sarebbe apparsa una miserevole *querelle de basse-cour*. Cfr. ANDLER, p. 174. Ma tutto quanto in dispregio del liberalismo e della democrazia occidentali e in genere della stessa politica, può essere stato detto che un'anima tedesca, esaltata ed esulcerata, è oramai superato da ciò, che tra il 1917 e il 1918 scrisse in un grosso e fitto volume un artista di gran nome in Germania, THOMAS MANN, *Betrachtungen eines Unpolitischen;* Berlin 1919, pp. XXXXIV, 611. — La verità è forse, che lo schietto e sano senso democratico non si forma, se non per una lunga evoluzione e una laboriosa selezione storica. Ora, ha detto molto bene ALBERTO SPAINI, *Bismarck e la Rivoluzione tedesca*, in *La Vita italiana*, VI, 1919, p. 521: « La Germania venne investita dalla rivoluzione economica e proletaria, prima di aver fatto quella politica e borghese. Si trovò alle soglie del secolo ventesimo, senza aver risolto il compito posto alle nazioni del secolo decimonono ». Lo smarrimento dei Tedeschi di trovarsi sbalestrati in piena repubblica non potrebbe essere significato più candidamente che da questa spiritosa osservazione di uno di loro: « Wir sind zu einer Republik gekommen wie die Jungfrau zum Kind »! Noi ci siamo trovato sulle braccia una repubblica come la Vergine Maria il Bambino!

(12) JELLINEK, *Das Recht der Minoritäten;* Wien 1898, p. 40.

(13) ROTHAY REYNOLDS, *The Russian Church and the Revolution*, in *The Contemporary Review*, aprile 1918, p. 397 segg., e letteratura ivi citata.

(14) Cfr. O. MAYER, *Die Trennung von Staat und Kirche;* Leipzig 1918; KAHL, *Trennung von Staat und Kirche*, in *Deutsche Juristen*

Zeitung, XXIV (1919), p. 123 segg.; MEURER, *Die Kirchenfrage im Verfassungsausschuss;* Ibid., p. 383 segg.; BREDT, *Die Trennung von Kirche und Staat;* Berlin 1919; CURTIUS, *Die Kirche als Genossenschaft der Gemeinden;* Tübingen 1919. *Revolution und Kirche. Zur Neuordnung des Kirchenwesens im deutschen Volksstaat.* Mit Beiträgen von OTTO BAUMGARTEN, WILHELM BOUSSET u. a., herausgegeben von I. Thimme und E. Rolffs; Berlin 1919.

(15) Vedi inoltre GLAZEBROOK, *The « Life and Liberty » movement*, in *The Quarterly Review*, aprile 1919, p. 333 segg., e letteratura ivi citata.

(16) Che cosa, da questo lato, ci avrebbe riservato la sconfitta, non che dalla cattolica Austria, dalla protestante Germania, si può vedere in FALCO, *Le prerogative della Santa Sede e la guerra;* Milano 1916; e ora in WERMINGHOFF, *Weltkrieg, Papsttum und römisce Frage;* Halle 1918, e la ricca letteratura a p. 60 segg.

(17) Vedi sotto, nota 46.

(18) Legge 16 dic. 1918, n° 1985, che concede il diritto elettorale a tutti i cittadini che abbiano prestato servizio militare nell'esercito e nella marina mobilitati; Nuova Legge elettorale politica 15 agosto 1919, n° 1401, T. U. 2 settembre 1919, n° 1495, art. 2.

(19) Degno di nota è il fatto che la fiera agitazione, determinatasi negli Stati germanici, e segnatamente in Prussia, perchè il suffragio universale, sancito per il Reichstag dalla Costituzione imperiale del 1871, fosse esteso in tutti gli Stati particolari (su essa vedi SIOTTO PINTOR, *Le Riforme del Regime elettorale e la dottrina della Rappresentanza politica e dell'Elettorato nel secolo XX;* Roma 1912, p. 3 segg.; GEORG MEYER, *Das parlamentarische Wahlrecht* [edito, dopo la morte dell'autore, dal Jellinek]; Berlin 1901; STIER-SOMLO, *Vom parlamentarischen Wahlrecht in den Kulturstaaten der Welt;* Tübingen 1918), si ebbe ad intensificare in maniera così minacciosa durante la guerra, da strappare all'Imperatore la promessa lanciata con il Messaggio di Pasqua del 1917. Ma l'attuazione della promessa fu inceppata dalla cieca opposizione dei Junker prussiani, dei quali uno, il Conte Oldenburg von Janischau, non si peritò di asserire, in un discorso tenuto a Danzica il 12 dicembre 1917: « Se il suffragio universale è introdotto in Prussia, siamo *noi* che avremo perduta la guerra ». Come la troppo timida concessione, limitata dal voto plurimo e da una riforma della Camera dei Signori concepita nel senso appunto di favorire tale limitazione, abbia esacerbato il popolo, stanco, come dissero, di non servire che di marciapiede a coloro, a salvare i quali esso dava il suo sangue e le sue midolla, e abbia conferito a che la guerra non la perdessero i soli Junker, ma la Germania intiera, mostra con efficacia drammatica ANDLER, *Op. cit.*, p. 172 segg.

(20) La discussione del disegno di legge per l'estensione dell'elettorato alle donne, che il Presidente del Consiglio, on. Nitti, aveva dichiarato di volere, per dare alle donne « una prova della gratitudine che il Paese ad esse deve per le benemerenze acquistate durante la guerra, negli ospedali, nelle officine, nelle scuole e nei campi », si iniziò con queste parole molto curiose dell'onorevole Rosadi: « Questa proposta è una delle conseguenze della guerra, benchè con la guerra non sia in alcuna diretta relazione. Mettere il bue sotto il giogo, condurre la motrice di un convoglio elettrico, prestare cure pietose e intelligenti di infermiera non dimostra la capacità di fare le leggi e amministrare lo Stato. Ma noi che volemmo la guerra siamo nello stato d'animo di chi a torto crede di aver fatto qualche cosa di male e si sente indotto a largire atti di condiscendenza e di liberalità, quantunque non gli siano domandati ». *Atti Parlam.*, Camera dei Dep., Leg. XXIV, 1ª Sess., Discussioni, 4 settembre 1919, p. 20798. L'influenza della guerra in favore del movimento femminista (mentre essa, avendo creata una così grande disparità di doveri e di pericoli fra i due sessi, sarebbe parso doverlo ritardare) è stata rilevata dal BARTHÉLEMY, *Le vote des femmes;* Paris 1920, p. v.

(21) BENOIST, *La Crise de l'Etat moderne. De l'organisation du suffrage universel;* Paris s. a. (1897), p. 11 segg.

(22) OSTROGORSKI, *La Démocratie et l'organisation des Partis politiques;* Paris 1903; una seconda edizione rifusa (ed abbreviata) apparve, con il titolo: *La Démocratie et les Partis politiques;* Paris 1912, p. 279. Citerò, a seconda dei casi, l'una edizione o l'altra.

(23) Uno stringato esame delle principali critiche in TITTONI, *Conflitti politici e Riforme costituzionali;* Bari 1919, p. 202 segg.

(24) ESMEIN, *Eléments de Droit constitutionel français et comparé;* 5ª ed., Paris 1909, p. 253: « La loi de majorité est une de ces idées simples qui se font accepter d'emblée ». Ma l'Esmein era troppo profondo storico per non aver sentita la necessità di attenuare immediatamente, in una nota, la portata della sua affermazione tendenziosa, essendo egli il più reciso avversario in Francia di ogni sistema diverso dal maggioritario.

(25) Fondamentali a questo riguardo le note opere del Gierke, di cui egli stesso ha da ultimo compendiate le risultanze. Cfr. GIERKE, *Ueber die Geschichte des Majoritätsprincips;* in *Essays in legal history read before the international Congress of historical Studies held in London in 1913*, edited by P. Vinogradoff; Oxford 1913, pp. 312-335. Utili da consultare anche a questo riguardo il libro del greco SARIPOLOS, *La Démocratie et l'Election proportionnelle;* Paris 1899, I, p. 192 segg.; e quello dello svizzero TECKLENBURG, *Die Entwicklung des Wahlrechts in Frankreich seit 1789;* Tübingen 1911, p. 1 segg. Cfr. pure: STAROSOLSKYJ, *Das Majoritätsprinzip;* Wien 1916.

(26) Cfr. DALLARI, *Le nuove Dottrine contrattualistiche intorno allo Stato, al Diritto e alla Società;* Parte III, Torino 1910, p. 32 seg.

(27) VON WRETSCHKO, *Der Einfluss der fremden Rechte auf die deutschen Königswahlen bis zur goldenen Bulle;* in *Zeitschrift für Rechtsgeschichte; Germ. Abt.*, XX, 1899, pp. 164-207.

(28) DE ROCCA, *Les Assemblées politiques dans la Russie ancienne;* in *Revue historique*, XX, 1895, p. 252.

(29) KONOPCZYNSKI, *Une antithèse du principe majoritaire en Droit polonais*, negli *Essays* succitati (n. 25), pp. 336-347.

(30) ESMEIN, *L'unanimité et la majorité dans les éléctions canoniques*, nelle *Mélanges Fitting;* Montpellier 1907, I, pp. 335-382.

(31) Con somma cautela va usata al riguardo la notissima opera del LABANCA, *Marsilio da Padova, riformatore politico e religioso del sec. XIV;* Padova 1882, p. 131, 141; poichè egli non comprese che *pars valentior* significava la maggioranza, e tradusse *i più valenti cittadini*, snaturando così malamente l'alto pensiero di Marsilio.

(32) *Contrat social*, IV, 2. Il DALLARI (*Op. cit.*, pp. 19-20, nota) la dice non a torto una dimostrazione *cabalistica*, anzi addirittura, chè si tratta di cose francesi, *calembouristica*.

(33) Secondo STAROSOLSKYJ (*Op. cit.*) il sistema maggioritario si svolgerebbe a seconda della obbiettivazione e nazionalizzazione della vita sociale, e sarebbe uno dei contrassegni della sua struttura puramente *meccanico-associazionistica*, in contrapposto della *organico-collettiva;* nella quale distinzione si risente il noto insegnamento del TÖNNIES, *Gemeinschaft und Gesellschaft;* Leipzig 1887.

(34) DUGUIT, *L'Etat, les Gouvernants et les Agents;* vol. II degli *Etudes de Droit public;* Paris 1903, p. 88 seg.

(35) P. e FRANZ MEYER, *De eo quod iustum est circa numerum suffragiorum;* Frankfurt a. O. 1705, p. 9. Cfr. SARIPOLOS, I, 207; TECKLENBURG, 17.

(36) SARIPOLOS, I, 192, 214, 285; BONNEFOY, *La Réprésentation proportionnelle;* Paris 1902, p. 12.

(37) TECKLENBURG, p. 151 segg.

(38) Cfr. ESMEIN, *Op. cit.*, p. 254 segg.; LEHMANN, *Das Prinzip der Wahlkreiseintheilung und seine Enstehung in Frankreich;* Würzburg 1918.

(39) JELLINEK, p. 27 segg.

(40) Una applicazione tutta particolare della *itio in partes* era stata escogitata dal Gladstone nel suo *Home rule bill* del 1886 per l'Irlanda, costituendo in due ordini le due fazioni inconciliabili dei Cattolici e dei Protestanti di quel paese, le quali dovevano poter

deliberare separatamente, e cioè al difuori del comune parlamento, per determinate materie. Cfr. JELLINEK, p. 29, n. 45. E qualcosa di non molto differente sembra essere negli odierni propositi di Lloyd George.

(41) RUFFINI, *Mazzini*, in *Rassegna italiana;* I, 1918, p. 11 segg.; inoltre: *Sionismo e Soc. delle Nazioni;* Bologna s. a.(1919), p. 52 segg.

(42) Karl Renner, un tempo impiegato alla biblioteca del Reichsrath, usò pubblicare le sue opere sotto diversi pseudonimi, fra cui quelli di Rudolf Springer, Dr. I. Karner, Synopticus; cfr. RUDOLF SPRINGER, *Der Kampf der oesterreichischen Nationen um den Staat;* Leipzig und Wien 1902. Il suo concetto fondamentale, per la risoluzione del tragico problema delle nazionalità nello Stato austriaco (*Nazionalità* e *Stato*, egli dice ad un certo punto, stanno fra di loro come il *circolo* e il *quadrato;* non sarà mai possibile ridurre esattamente il primo nel secondo), consiste in questo: la nazionalità non può essere considerata come un semplice diritto fondamentale dell'individuo (p. 15); la nazionalità non può del pari mettersi in rapporto con il territorio ; le varie nazionalità debbono costituire invece delle collettività o corpi personali autonomi, uniti insieme da vincolo federativo, con organi rappresentativi speciali, a cominciare dalla stessa minore delle collettività, il comune (p. 182), e con organi cumulativi. Ogni elezione dovrà accadere secondo il sistema proporzionale. Cfr. su queste teorie l'entusiastico assenso dell'attuale ministro degli esteri della Repubblica austriaca, OTTO BAUER, *Die Nationalitätenfrage und die Sozialdemokratie;* Wien 1907, p. 358 segg. (Marx-Studien, vol. II), e i favorevoli giudizi del professore di diritto pubblico nell'università di Vienna, TEZNER, *Die Volksvertretung;* Wien 1912, p. 210 segg. Il Renner ha pubblicata da ultimo la prima parte di una seconda edizione completamente rifusa di questa sua opera con il suo nome e un nuovo titolo: KARL RENNER, *Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen in besonderer Anwendung auf Oesterreich;* Erster Teil: *Nation und Staat;* Leipzig und Wien 1918. Nel cambiamento del titolo è un gran segno del cambiamento dei tempi. Nella prefazione il Renner dice che sperava di pubblicare la seconda parte nell'estate del 1918; ma ben diverse cure lo attendevano!

(43) Sulle origini di questo nome, cfr. COMMONS, *Proportional representation;* New York 1896, p. 50 seg.; SARIPOLOS, I, 383.

(44) SALANDRA, *La dottrina della Rappresentanza personale. Lineamenti di una critica*, in *Archivio giuridico;* XV (1875), fasc. 2-3, ripubblicato in *Politica e Legislazione*. Saggi raccolti da G. Fortunato; Bari 1915, p. 22.

(45) Cfr. SARIPOLOS, II, 169 segg.; CAHN, *Das Verhältniswahlsystem in den modernen Kulturstaaten;* Berlin 1909, p. 162 segg.; GREULICH, *Proporz und Klassenkampf;* Zürich 1906, p. 1 seg.

(46) Diceva l'on. Meda, nel suo discorso elettorale, pronunciato il 18 ottobre 1919 in Milano e inteso a segnare la differenza fra l'antico partito cattolico e il nuovo partito popolare, che questo « trae origine, sia pure indirettamente, dalla guerra »; la quale « eliminò le ultime riserve che avvincevano, e qualche volta subordinavano l'azione dei cattolici a *riguardi di un ordine superiore extranazionale* ».

(47) CAHN, *Op. cit.*, p. 17.

(48) *Moniteur réimprimé*, XXV, p. 294.

(49) TEKLENBURG, p. 184.

(50) SARIPOLOS, I, p. 152.

(51) *Oeuvres*, t. I, p. 7.

(52) Cfr. LAMPERTICO, *Lo Statuto ed il Senato;* Roma 1886, p. 220 seg.

(53) WINTER, *Die Volksvertretung in Deutschlands Zukunft;* Göttingen 1852; LEVITA, *Die Volksvertretung in ihrer organischen Zusammensetzung;* Leipzig 1853.

(54) CHESNELONG, *Un témoignage sur un point d'histoire; La Campagne monarchique d'octobre 1873;* Paris 1895, p. 243 segg. Il disegno di costituzione, da sottoporsi alla Assemblea nazionale per la restauranda monarchia, insisteva sopra « l'organisation du suffrage universel » (*Op. cit.*, p. 247). FRANÇOIS, *La Représentation des intérêts dans les corps élus;* Paris-Lyon 1899, p. 149.

(55) SEVERIN DE LA CHAPELLE, *Nouvel organisme de la souveraineté nationale en France, ou substitution légale du groupe à l'individu;* Guingamp 1883.

(56) Cfr. FRANÇOIS, p. 94 segg. Sotto l'Antico regime il mandato imperativo era la regola; qualche volta il mandato lasciava (ma sempre a discrezione del mandante) una certa libertà al deputato; e a volte pure era questi che ci si ribellava. Cfr. per tutti l'autorità principe in questa materia, PICOT, *De la théorie du mandat législatif*, in *Séances et Traveaux de l'Académie;* 1889, 1° sem., p. 307 seg. Cfr. pure DANDURAND, *Le Mandat imperatif;* Paris 1896, p. 22 segg. Senza sufficiente fondamento storico è, a mio avviso, l'assoluta e del resto isolata opinione contraria del PERASSI, *Parlamenti medioevali e Parlamenti moderni*, in *Riv. di Dir. pubblico;* II, 1910, pagina 462 segg. Cfr. CARISTIA, *Il Diritto costituz. italiano nella dottrina recentissima;* Torino 1915, p. 174 segg.

(57) SISMONDO DE SISMONDI, *Studi intorno alle Costituzioni dei popoli liberi*, versione dal francese; Capolago 1839.

(58) OSTROGORSKI, *Op. cit.*, 1ª ed., II, p. 654, n. 1.

(59) PRINS, *La Démocratie et le Régime parlementaire;* Bruxelles 1884; *La Représentation des Intérêts*, in *Rev. de Belgique*,

XXII (1891), p. 5; *L'Organisation de la liberté et le Devoir social;* Bruxelles 1895; *De l'Esprit du gouvernement démocratique;* Bruxelles 1906; *La Démocratie après la guerre;* Bruxelles 1918. Ancora il 17 giugno 1919 il Prins presentava, come presidente del Consiglio permanente di legislazione, una sua *Note sur la mission et le rôle du Sénat*, alla Commissione di studio per la riforma di quest'ultimo, ribadendo le sue antiche idee. Le opinioni del Prins non sono rimaste senza seguito anche in Italia. Cfr. PERSICO, *Le rappresentanze politiche e amministrative;* Napoli 1885, pp. 206-230.

(60) Cfr. circa i dibattiti, che si ebbero e si hanno tuttodì in Belgio a questo riguardo, e che sono quelli certamente ove si riscontra maggiore lucidità di intenti, maturità di senso politico, continuità di azione, ampiezza di indagini e vivacità di contradditorii: SPEYER, *La Réforme du Sénat*, in *Rev. de Belgique*, XLVI (1914), p. 199 seg.; SMETS, *La Réforme du Sénat;* Bruxelles-Paris 1919, p. 192 segg., e la ricca bibliografia a p. 353 segg.

(61) BENOIST, *Op. cit.*, p. 155 segg.

(62) Cfr. TECKLENBURG, *Op. cit.*, p. 172 segg.

(63) SCHAEFFLE, *Deutsche Kern-und Zeitfragen;* Berlin 1894, p. 120; Nuova serie, 1895, p. 83. Cfr. WELTSCH, *Organische Demokratie;* Leipzig s. a. (1919), p. 37 segg.

(64) Vedi un interessante ravvicinamento delle idee del Prins a quelle del Proudhon, in G. SOREL, *Matériaux d'une théorie du prolétariat;* Paris 1919, p. 365 segg. Vedi sopra, n. 59.

(65) Il primo che abbia iniziato fin dal 1865 il pubblico belga a questo dibattito fu appunto il Denis (cfr. SMETS, *Op. cit.*, p. 255 e p. 353). Vedi specialmente DENIS, *Organisation représentative du travail*, e *Organisation du suffrage universel*, in *Deux Conférences sur la constitution de la sociologie et l'organisation du suffrage universel;* Bruxelles 1891. DE GREEF, *La Constituente et le Régime représentatif;* Bruxelles 1892; *Regime parlamentare e Regime rappresentativo;* Palermo 1896.

(66) VANDERVELDE, *La Revision de la Constitution belge*, in *Société d'études sociales et politiques;* II, p. 74; cfr. nello stesso senso DE QUEKER, *De la représentation des intérêts sociaux au Parlement belge;* Bruxelles 1893; A. BIDART, M. FOULON, A. MAX, *La Réorganisation du Sénat et la Représentation des intérêts;* Bruxelles 1892.

(67) FRANÇOIS, *Op. cit.*, pp. 24-34. A titolo di amenità, non per altro priva di significato, questo autore riporta dal *Temps* del 12 novembre 1897 questo avviso elettorale: « La représentation des intérêts. Candidature d'Adrien Pezon, fils du célèbre dompteur, aux prochaines élections législatives de Paris. Candidature d'intérêt professionel, pour les forains ».

(68) TECKLENBURG, *Op. cit.*, p. 189 segg.

(69) TECKLENBURG, *Op. cit.*, p. 191. In che rapporto il sistema del Considérant stia con le idee del De Villèle, e con un progetto attribuito ad Arago, indaga il Tecklenburg (p. 192, N. 4). È notevole che anche il Considérant, come del resto il Condorcet, fosse stato un cultore delle scienze esatte.

(70) KLOETI, *Die Proportionalwahl in der Schweiz. Geschichte, Darstellung und Kritik;* Bern 1901, p. 20 segg.

(71) CONSIDÉRANT, *De la sincérité du gouvernement représentatif ou exposition de l'élection véridique;* Genève 1846; ristampato a Zürich 1892.

(72) SARIPOLOS, II, p. 322 segg.; KLOETI, *Op. cit.*, p. 14; HUMPHREYS, *Proportional Representation. A Study in Methods of Election;* London s. a. (1911), p. 112, 138 n. 1, 338.

(73) HARE, *The machinery of representation;* London 1857, ma più specialmente *The election of representatives, parlamentary and municipal;* London 1859.

(74) D'HONDT, *Système pratique et raisonné de représentation proportionnelle;* Brüssel 1882.

(75) La cosa non è stata molto bene messa in rilievo dall'OSTROGORSKI, *Op. cit.*, 1ª ed., p. I, 95 segg. Cfr. pure HUMPHREYS, *Op. cit.*, p. 132 segg.

(76) JOHN STUART MILL, *Autobiography;* London 1874, p. 257 segg.; trad. francese di Cazelles, intitolata: *Mes Memoires - Histoire de ma vie et de mes idées;* Paris 1874, p. 246 segg. Cfr. pure: *The Letters of John Stuart Mill*, ed. Hugh S. R. Elliot; London 1910, I, p. 214 seg., 220; II, p. 9, 16.

(77) STUART MILL, *Personal représentation, speech of John Stuart Mill, delivered in the House of Commons, May, 29, 1867;* London 1867; e *Il Governo rappresentativo*, Cap. VII: *Vera e falsa democrazia; rappresentanza di tutti e rappresentanza della semplice maggioranza*, in *Biblioteca delle Scienze politiche*, Vol. II, p. 1054 segg.

(78) Questi rivolgimenti furono studiati e descritti dal Conte di Cavour e conferirono non poco alla sua educazione politica. Cfr. RUFFINI, *La Giovinezza del Conte di Cavour;* Torino 1912, II, pp. 258-350.

(79) Sulla parte avuta dal Fazy nel luttuoso evento, cfr. HENRY FAZY, *James Fazy. Sa vie et son œuvre;* Genève et Bale 1887, pagine 290-298.

(80) NAVILLE, *Les élections de Genève, mémoire présenté au Conseil fédéral et au Peuple suisse;* Lausanne 1864. Qui non è ancora cenno del sistema proporzionale.

(81) *Mémorial du Grand Conseil du Canton de Genève*, 22 mai 1867, p. 881; SARIPOLOS, II, p. 179 seg.

(82) HÉLÉNE NAVILLE, *Ernest Naville. Sa vie et sa pensée;* Tom. II, Genève-Paris 1917, Cap. III, pp. 48-86. Vedi ivi, p. 85, una interessante lettera di Stuart Mill al Naville, del 4 febbraio 1866.

(83) NAVILLE, *La réforme électorale en France;* Paris 1871, p. 3.

(84) NAVILLE, *La question électorale en Europe et en Amérique*, Genève 1867, 2ª ediz., 1871, avvertenza.

(85) HÉLÉNE NAVILLE (*Op. cit.*, p. 363 segg.) enumera ben ventisei sue pubblicazioni in argomento. Cfr. pure SARIPOLOS, I, p. XXXI; KLOETI, *Op. cit.*, p. 472 segg. — L'applicazione pratica non venne però anche in Svizzera, se non molto più tardi. Il primo Cantone che l'accolse fu il Canton Ticino, e in circostanze degne di menzione. Le elezioni del settembre 1890 a sistema maggioritario, avevano dato questo scandaloso risultato: liberali, voti 12.166 = 35 seggi; conservatori, voti 12.783 = 77 seggi. I soccombenti diedero di mano alle armi, il consigliere di Stato Rossi di Bellinzona fu ucciso. La guerra civile fu sedata dalle truppe federali, il cui comandante, colonnello Künzli, riuscì a fare accettare dai contendenti la proporzionale, che il Popolo ticinese sanzionò il giorno 8 marzo 1891; e fu la pace. Cfr. GALLAND, *La Démocratie tessinoise et la Représentation proportionnelle;* Grenoble 1909.

(86) HÉLÉNE NAVILLE, *Op. cit.*, II, p. 85; ROSIN, *Minoritätenvertretung und Proportionalwahlen. Ein Ueberblick über deren Systeme, Verbreitung, Begründung;* Berlin 1892, p. 53. — Al Senatore Alberto Dallolio, relatore fin dal 1877 sulla Rappresentanza proporzionale alla Associazione costituzionale delle Romagne, fondata e presieduta da Marco Minghetti, e relatore al Senato nel 1919 della nuova Legge elettorale politica, che istituisce in Italia la proporzionale, il Naville scriveva, in risposta all'invio di quella prima relazione, la lettera seguente, che debbo alla cortesia dell'amico illustre di poter qui pubblicare.

Monsieur ALBERTO DALLOLIO

BOLOGNA

« (*de Genève*)

« *Monsieur,*

« Vous m'avez fait un véritable et grand plaisir par l'envoi de votre lettre et de votre brochure.

« Vos conclusions nettes et fermes sont l'expression de la pure vérité. Il faut être aveugle pour ne pas voir que les progrès de l'élément démocratique sont la loi de la politique moderne. Il faut être aveugle encore pour ne pas voir que dans les grands états la démocratie *représentative* est la seule possible. Or je suis pleinement persuadé par la réflexion et par l'expérience que la démocratie est mise en demeure de se réformer par un système juste de représentation ou de périr sous les étreintes d'un césarisme quelconque.

« En travaillant pour notre cause, vous ne travaillez pas seulement pour le bien de l'Italie, mais pour celui du monde, et particulièrement pour celui de la France, qui a besoin d'un grand exemple pour entrer dans la bonne voie. La France ignore beaucoup trop ce qui se passe en Angleterre et aux États-Unis, mais un vigoureux essai de réforme en Italie fixerait son attention.

« Je vous prie de saluer de ma part votre Président Mr. Minghetti, de m'envoyer le compte-rendu de la séance de votre association et de me croire avec une vraie considération

« *Votre dévoué*

« ERNEST NAVILLE ».

28 Décembre 1877.

(87) GOBLET D'ALVIELLA, *La Représentation proportionnelle en Belgique;* Paris 1900, p. 37 segg.; BARTHÉLEMY, *L'Organisation du suffrage et l'Expérience belge;* Paris 1912, p. 531 segg.

(88) BARTHÉLEMY, *Op. cit.*, p. 621 seg.

(89) Nota il ROSIN (*Op. cit.*, p. 6) come, ad onta che il partito socialista avesse iscritto la proporzionale nel suo programma, seguitassero a dichiararsi contrarii ad essa dei socialisti, come il Rittinghausen e il Kayser, e non si peritassero di favorirla dei puri conservatori, come il Bluntschli e il von Mohl. Cfr. SARIPOLOS, II, pagina 217 segg.

(90) STUART MILL, *Personal representation*, pp. 11-12.

(91) BENOIST, *Op. cit.*, pp. 117-155. Così in Germania lo SCHAEFFLE (*Op. cit.*, p. 158 segg.), fautore della rappresentanza organica, si dichiarò invece contro la proporzionale.

(92) Con lo pseudonimo (vedi sopra nota 42) di RUDOLF SPRINGER (Synopticus), *Staat und Parlament. Kritische Studie über die Oesterreichische Frage und das System der Interessenvertretung;* Wien 1901. L'opuscolo era diretto contro lo scritto di THEODOR EGLANER, *Wahre Interessenvertretung. Ein Beitrag zur Reform des Reichsrathswahlordnung;* Wien 1901.

(93) PRINS, *La Démocratie*, p. 195 seg.; *L'Organisation*, p. 185 seg.

(94) Sulla rappresentanza proporzionale, come complemento necessario e correttivo del suffragio universale, vedi TITTONI, *Op. cit.*, p. 229 segg.

(95) GIERKE, *Op. cit.*, p. 312.

(96) TECKLENBURG, *Op. cit.*, p. 232 segg.

(97) SÉVERIN DE LA CHAPELLE, *La réforme électorale, le scrutin de liste fractionnaire et proportionnelle;* Paris 1897.

(98) PRINS, *La Démocratie après la guerre;* p. 103 segg.

(99) Riprodotto in BENOIST, *Pour la Réforme électorale;* Paris 1908, p. 179 segg.

(100) TECKLENBURG, *Op. cit.*, pp. 233-244. Non mancano però in Francia coloro, che considerano la proporzionale come fine a se stessa (cfr. VERNES, *La Représentation proportionnelle;* Paris 1888), e anzi come un mezzo per assicurare il pieno e definitivo trionfo dell'individualismo e della sovranità popolare, secondo lo spirito della Rivoluzione. Cfr. BESSON, *Essai sur la représentation proportionnelle de la majorité et des minorités;* Dijon 1897. E c'è pure chi, andando ancora più innanzi, vanta la proporzionale per ciò che essa assicura la rappresentanza alle sole cose reali che siano in politica, *le persone*, a cui solo appartengono i diritti politici, e non a quelle cose o astratte o materiali, che sono le opinioni e gli interessi. Cfr. NAVILLE, *Le fond du sac, lettre sur la question électorale;* Genève 1870, p. 5 seg.

(101) BENOIST, *Pour la Réforme*, p. 212 segg.

(102) BENOIST, *Op. cit.*, pag. 221 segg. Vedi pure BERTRAND, *Suffrage universel, Représentation proportionnelle et des Intérêts;* Bruxelles 1900.

(103) La proporzionale, accolta da tempo nei vari Cantoni, fu con la legge 13 ottobre 1918 adottata anche per l'elezione dei deputati al Consiglio nazionale. Cfr. DESLANDRES, *Le triomphe de la Repr. prop. en Suisse*, in *Rev. pol. et parlementaire*, XCIX (1919), p. 50 segg. Proporzionalisti e Maggioritarii avevano adottato in Svizzera un proprio motto di battaglia: *Proporz*, e, per assonanza a questa: *Majorz*.

(104) Vedi sopra nota 87.

(105) Cfr. TOUPAGNANINE, *La Représentation proportionnelle;* Grenoble 1919, pp. 99-171. La rappresentanza proporzionale fu adottata in Francia con la legge 12 luglio 1919.

(106) La rassegna letteraria più completa, fino al 1899, in SARIPOLOS, I, p. XLVII segg.; cfr. inoltre la diligente rassegna del BANDINI, *La Riforma elettorale con la Rappresentanza proporzionale;* Roma 1910, p. 364 segg.; TEXEIRA DE MATTOS, *La Rappresentanza proporzionale in teoria e in pratica;* Torino 1910, p. 7 seg.; MANGINI, *L'ultima espressione del sistema rappresentativo: la Rappresentanza proporzionale;* Genova 1919; PONTI, *La Rappresentanza proporzionale;* Milano 1919; TITTONI, *Op. cit.*, p. 201, n. 1. Dati preziosi sono nella diffusa relazione MICHELI per la Commissione della Camera italiana e nei numerosi allegati. Cfr. *Atti parlamentari*. Camera dei deputati, Leg. XXIV; sess. 1918-1919. Documenti nn. 1065, *A*, *A* bis, *A* ter, *A* quater.

(107) FLANDIN, *La question de la Rep. proportionnelle en Angleterre et dans les Colonies anglaises;* Paris 1914.

(108) ASHWORTH, *Proportional representation applied to party governement;* London 1901; CURTIS, *Proportional representation;* Wisconsin 1909; HUMPHREYS, *Propor. representation. A Study in*

Methods of Election; London s. a. (1911); FISCHER WILLIAMS, *Proportional Representation and British Politics;* London 1914; ROBERTSON, *Proport. Representation*, in *The Edinb. Review;* luglio 1917, p. 167 segg.

(109) BERNATZIK, *Das System der Proportionalwahle*, in *Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft;* XVII, 1892-93, p. 416. Nello stesso senso CAHN, *Op. cit.*, p. VII. Fin dal 1871. C. F. FERRARIS, *Nuovi studii sulla Rappresentanza delle minoranze in Parlamento*, in *Archivio giurid.*, VIII, 1871, p. 7, poteva asserire che il nuovo principio era in Germania disprezzato.

(110) CAHN, *Op. cit.*, p. 34 segg.

(111) Legge 30 novembre 1918. Cfr. KAUFMANN, *Das Wahlrecht zur deutschen Nationalversammlung*, in *Deutsche Juristen Zeitung*, XXIV, 1919, p. 25 segg.; RECKLINGHAUSEN, *Alte und neue Wahlverfahren. Kritik und Reformvorschläge*, in *Zeitschrift für Politik*, XI, 1918, fasc. 1-2, pp. 65-114; PFISTER, *Verhältniswahl ohne Wahlvorschläge. Kritik des radikalen Verhältniswahlsystem und eine Lösung des Problem*, in *Annalen des Deutschen Reich*, LI, 1918, pp. 405-430; PEUS, *Verhältniswahl mit Persönlichkeitswahl*, in *Socialistische Monatshefte*, XXV, 1919, p. 783 segg. PÓLYA, *Proportionalwahl und Wahrscheinlichkeitrechnung*, in *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, LXXIV, 1919, p. 297 segg.

(112) Legge 18 dicembre 1918. Cfr. KELSEN, *Die Verfassungsgesetze der Republik Deutschösterreich, mit historischen Uebersicht und kritischen Erläuterungen;* Wien 1919, II, p. 10 segg., p. 44 segg.; GEYERHAHN, *Das Problem der verhältnismässigen Vertretung;* Tübingen 1902 (*Wiener Staatswissenschaftl. Studien*, di Bernatzik e Philippovich, vol. III, fasc. 4); KUNWALD, *Ueber die eigentlichen Grundgedanken des proportionalen Wahlsystem;* Wien 1906. Fautore antico della Proporzionale e autore principale della sua introduzione in Austria, fu il presente Cancelliere austriaco Karl Renner; cfr. sopra nn. 42, 92, e RUD. SPRINGER, *Mehrheits oder Volksvertretung? Zur Aufklärung der intellektuellen und industriellen Klassen über ihr Interesse an einer Vahlreform, sowie über Wesen, Arten und Bedeutung der Proportionalwahl;* Leipzig und Wien 1904. Vedi sotto, nota 114.

(113) Cfr. HOLLMANN, *Die neue Verfassung und die Entwicklung des Parlamentarismus in Dänemark*, in *Schmollers Jarhbuch*, XLIII (1919), p. 85; BORNHAK, *Das allgemein Stimmrecht mit Verhältnisswahl in den Niederlanden*, in *Annalen des deutschen Reichs*, LI (1918), pp. 286-298; VAUCHER, *La Réforme constitutionnelle et l'avènement des partis démocratiques en Suède*, in *Rev. des Sciences politiques*, XLII (1919), pp. 216-233. Cfr. per la Finlandia VON WENDT, *Die Proportionalwahl zur finnischen Volksvertretung;* Leipzig 1906.

(114) Cfr., per esempio, quanto ebbe a scriverne il RENNER, *Der Proporz. in den Industriengemeinden Niederösterreichs. Wesen der Verhältniswahl und Darstellung des neuen Wahlrechts;* Wien 1914. Vedi sopra, n. 112. Circa altre applicazioni, cfr. KLOETI, *Op. cit.*, p. 223 segg., 250 segg.

(115) Tale è la proposta di ARTHUR K. KUHN, *Proportional Representation in the League of Nations;* in *Proceedings of the Academy of political science in the City of New York;* VIII, 1918-1920, p. 399 segg. La proporzionale potrebbe sola assicurare una giusta rappresentanza agli Stati minori, e inoltre alle minoranze nazionali dissidenti.

(116) BERTRAND, in *Bulletin de la Société de Législation comparée*, marzo 1873, p. 179.

(117) Cfr. SARIPOLOS, II, p. 127, n. 1; TECKLENBURG, p. 154.

(118) ESMEIN, *Traité*, p. 275 seg., 279 seg.; BERNATZIK, *Loc. cit.*

(119) *Atti Parlamentari*. Camera dei deputati. Discussioni, 17 luglio 1919, p. 19680.

(120) SARIPOLOS, I, p. 199. Esplicito su questo punto già nel suo lavoro giovanile CARLO FERRARIS, *La Rappresentanza delle minoranze nel Parlamento*, Torino 1870, p. 18 segg. Meno chiaro il GENALA, *Della libertà e Equivalenza dei suffragi nelle elezioni; ovvero della proporzionale rappresentanza delle maggioranze e minoranze;* Milano 1871, p. 28 segg.

(121) Molto meno regge l'obbiezione dell'ESMEIN, *Op. cit.*, p. 279 segg., che la logica dovrebbe condurre i proporzionalisti ad applicare il loro sistema anche all'esercizio del potere esecutivo. Cfr. SARIPOLOS, II, p. 221 segg.; KLOETI, *Op. cit.*, p. 217 segg.; TECKLENBURG, p. 216.

(122) Il SALEILLES, *La Représentation proportionnelle*, in *Revue de droit public*, IX (1898), p. 390 segg., 410 seg., osserva: « La direction politique est soumise au principe majoritaire..... en matière de lois, c'est le principe proportionnaliste qui s'impose »; poichè qui si tratterebbe di valutare più differenti opinioni e di procedere per compromessi, là invece di agire. La applicazione del sistema proporzionale alla legiferazione sarebbe richiesta da alcuni Stati americani; cfr. KLOETI, *Op. cit.*, p. 190.

(123) Oltre al Condorcet, al Laplace, al Poisson, all'Arago, va ricordato il professore di fisica dell'università di Basilea Hagenbach-Bischoff, escogitatore di uno dei sistemi più apprezzati e propagandista instancabile, i matematici Mirman, Curie e sopratutto il LA CHESNAIS (*La Repr. proportionnelle et les partis politiques;* Paris 1904) autore di un libro molto riputato, inteso a confutare il sistema del D'Hondt. Il segretario generale del Comitato repubblicano della R. P., avversario egli pure del sistema citato, GEORGES LACHA-

PELLE (*La R. P. en France et en Belgique*, 2ª ed., Paris 1913), non ha trovato di meglio che farsi presentare al pubblico addirittura da una prefazione di Henri Poincaré. E quindi il KLOETI, *Op. cit.*, p. 277, rinvia i lettori ai trattati di matematica se vogliono comprendere alcuni dei sistemi proposti.

(124) Cfr. SARIPOLOS, II, p. 463 segg. — La vita dei popoli non si lascia imprigionare fra parentesi algebriche, esclamava uno degli avversari. E un altro, di contro a tanto imperversare di operazioni, di quozienti, coefficienti, comuni divisori ecc., intesi tutti alla risoluzione del problema fondamentale, ch'è il miglior uso dei *residui*, diceva di non poter a meno che ricordare un libro di economia culinaria, apparso nei duri anni di guerra, e intitolato appunto: *L'art d'accomoder les restes*. Cfr. TITTONI, *Op. cit.*, p. 261 seg.

(125) BENOIST, *Pour la réforme*, p. 228.

(126) Cfr. l'esame, ricco di calzanti testimonianze d'ogni paese, che ne fa il TITTONI, *Op. cit.*, p. 234 segg.

(127) SARIPOLOS, II, p. 169 segg.; CAHN, p. 162 segg.

(128) Così un socialista, come il GREULICH, *Op. cit.*, p. 15 seg.

(129) MOSCA, *Il Principio aristocratico ed il democratico nel presente e nell'avvenire;* Torino 1903 (in *Annuario dell'Università*).

(130) Cfr. per tutto questo la esauriente trattazione di SARIPOLOS, II, pp. 169-214; vedi pure CAHN, *Op. cit.*, pp. 98-168.

(131) OSTROGORSKI, *Op. cit.*, 1ª ed., II, p. 659.

(132) Tutto il periodo tra il 1815 e il 1832 fu per l'Inghilterra un periodo subrivoluzionario, se così possiamo dire. Le guerre napoleoniche avevano, ad onta della sfolgorante vittoria dovuta precisamente all'intervento inglese, stremato quel paese. La disoccupazione, la miseria, il malcontento, il rancore contro tutto e contro tutti erano tali, che al dire di uno degli storici inglesi più recenti, il popolo inglese era condotto a chiedersi, se non fossero ancora da preferire gli orrori della guerra alle difficoltà della pace (MC CARTHY, *Modern England before the Reform bill;* London 1899, p. 21). Il più penoso disagio appariva con i segni più impressionanti in tutti i ceti della Società, siccome dice il più diffuso e documentato descrittore di quella crisi tremenda (SPENCER WALPOLE, *A History of England from the conclusion of the Great War in* 1815, 2ª ed.; London 1905, II, p. 426 segg.). Riunioni colossali di centinaia di migliaia di indigenti, cortei minacciosi di contadini ed operai esasperati, sommosse e rivolte in ogni luogo, propositi truculenti della stampa contro le classi improduttive e un'infinità di altri segni somiglianti davano la sensazione dell'inevitabilità e della imminenza di una grande rivoluzione. Pochi spiriti illuminati, come il Grey e il Russel, propugnavano di aprire l'adito alla serie delle imprescindibili riforme sociali con una immediata riforma politica

e cioè con una nuova legge elettorale; che fu poi appunto quella a grande stento recata in porto dal Grey medesimo nel 1832. Ma anche all'indomani di questa permaneva l'atroce dilemma: evoluzione o rivoluzione? Ho dimostrato in altro luogo come Alexis de Tocqueville e Camillo di Cavour, trovatisi e conosciutisi in quel torno di tempo a Londra, opinassero risolutamente, quegli per l'inevitabile rivoluzione, questi per la sicura e pacifica evoluzione. Ottant'anni di storia inglese hanno dato piena ragione all'Italiano contro il Francese, che pur di tanto gli sovrastava per conoscenza del mondo anglo-sassone (aveva pubblicato appunto allora il suo celebre libro sulla Democrazia americana) e, anche, per preparazione e penetrazione filosofica. Cfr. RUFFINI, *La Giovinezza del Conte di Cavour;* Torino 1912, I, p. 295 segg.

(133) Cfr. SARIPOLOS, II, p. 6 segg.

(134) WALDKIRCH, *Die Mitwirkung des Volkes bei der Rechtssetzung nach dem Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft und ihrer Kantone;* Bern 1918, p. 100 segg. (ove sono interessanti considerazioni contro l'influenza delle teorie germaniche sulla scienza pubblicistica svizzera); BOISSIER, *Le principe de la séparation des pouvoirs dans l'établissement de la démocratie en Suisse;* Genève 1919.

(135) NAVILLE, *Theorie et pratique des élections représentatives,* in *La Question électorale etc.;* Genève 1871, p. 205.

(136) NAVILLE, *Le fond du sac,* p. 8. Cfr. pure KLOETI, *Op. cit.,* p. 178, n. 1.

(137) Cfr. SARIPOLOS, II, p. 25, n. 4.

(138) Vedi, ad esempio, SIDNEY SONNINO, *La Rappresentanza proporzionale in Italia;* Firenze 1872, p. 3 segg.; il quale pone a fondamento della sua trattazione il principio appunto della carta geografica ridotta in scala. Le ragioni, che hanno indotto da ultimo l'on. Sonnino a dichiararsi contro la proporzionale, riguardano non la sostanza, ma l'opportunità della riforma in questo momento politico. Cfr. *Atti parlamentari.* Camera dei deputati. Discussioni 26 luglio 1919, p. 19989.

(139) Mi limito a disegnare all'ingrosso, e con l'intento essenziale di far risaltare l'antitesi con le concezioni sopraesposte, le linee fondamentali della dottrina. Non bado quindi — e qui non ne sarebbe il luogo — non dico alle sfumature, ma ad alcune divergenze addirittura sostanziali negli svolgimenti particolari. Si vegga — ad esempio — l'interessante e significativo contrasto fra il Laband e il Jellinek, nella preziosa rassegna critica, che di tutta questa materia ha fatto il SIOTTO-PINTOR, *Op. cit.,* cap. II, pp. 45-103.

(140) SCOLARI, *Istituzioni di Scienza politica;* Pisa 1871, pp. 709, 719 segg.

(141) Cfr. per tutto questo le dense considerazioni di LUIGI ROSSI, *I principii fondamentali della Rappresentanza politica;* vol. I: *Il Rapporto rappresentativo;* Bologna 1894, p. 180 segg.

(142) Prescindiamo da ogni ulteriore indagine intorno ai riflessi che questa dottrina ha sopra la determinazione del carattere giuridico del diritto elettorale. Cfr. al riguardo LUIGI ROSSI, *Sulla natura giuridica del diritto elettorale politico*, in *Memorie della R. Accademia delle Scienze dell'Istituto di Bologna*, Serie I, tom. I, 1906-07, pagine 95-117; FERRACCIU, *Alcune osservazioni sulla natura giuridica dell'elettorato politico*, da *Rivista di Diritto pubblico*, I, 1909, p. 73 segg., 156 segg.; e SIOTTO-PINTOR, *Op. cit.*, p. 81 segg.

(143) Deciso e preciso di già nel suo lavoro giovanile, che rimonta al 1875, il SALANDRA, *La dottrina della Rappresentanza personale*, cit. sopra, n. 44. Considerazione larghissima ebbe un articolo, ormai famoso, dell'ORLANDO, *Du fondement juridique de la Représentation politique*, in *Revue de Droit public et de la Science politique*, III (1895), pp. 1-39. Ed è forse in questa repugnanza teorica dell'Orlando alla nuova concezione elettorale la cagione della sua riluttanza di uomo di governo ad ammettere la proporzionale.

(144) In Francia l'Esmein, in Germania il Laband, in Austria il Bernatzik rappresentarono nella maniera più rigida questa reazione.

(145) SARIPOLOS, *Op. cit.*, II, pp. 6-66.

(146) SARIPOLOS, *Op. cit.*, II, pp. 67-142. L'importanza di questa azione conciliativa è stata ben rilevata dal TECKLENBURG, *Op. cit.*, p. 218 segg.

(147) ROSSI, *La Rappresentanza politica*, p. 137 segg. La conciliabilità del sistema proporzionale con le dottrine tradizionali sulla rappresentanza, fu pure sostenuta dall'on. Cicarelli alla Camera italiana. Vedi *Atti Parlam.*, Camera, Discussioni, 23 luglio 1919, p. 19865.

(148) JELLINEK, *L'Etat moderne et son droit;* trad. Fardis; II, Paris 1913, p. 277 segg.

(149) SIOTTO-PINTOR, *Op. cit.*, p. 113 segg. In Inghilterra c'è chi sostiene che la sovranità *politica* risiede nel popolo, e la *legale* nel Parlamento; cfr. TITTONI, *Op. cit.*, p. 138 segg.

(150) SIOTTO-PINTOR, *Op. cit.*, p. 73 seg.; CARISTIA, *Op. cit.*, p. 40 seg.; TITTONI, *Op. cit.*, p. 136 segg.

(151) DUGUIT, *Traité du Droit constitutionnel;* Tom. I, Paris 1911, p. 335, 344.

(152) BARTHÉLEMY, *Le gouvernement par les specialistes et la recente expérience anglaise*, in *Rev. des Sciences politiques*, XXXIII (1918), p. 193 segg.

(153) DE JOUVENEL, *La République des camarades;* Paris 1914, p. 257: « De toutes les doctrines d'altruisme, notre époque a réalisé

la seule qui fût vraiment pratique, la camaraderie ». Il senatore belga SPEYER (*La Réforme du Sénat*, in *Revue de Belgique*, XLVI, 1914, p. 215) lamenta gli abusi del « *bon garçonnisme*, cette forme éminemment nationale de la camaraderie ».

(154) DE JOUVENEL, *Op. cit.*, p. 4.

(155) ANDLER, *Op. cit.*, p. 193.

(156) DE JOUVENEL, *Op. cit.*, p. 265.

(157) BARTHÉLEMY, *Le problème de la Compétence dans la Démocratie;* Paris 1918; ECKERT, *Der Eintritt der erfahrungswissenschaftlichen Intelligenz in die Verwaltung;* Stuttgart 1919. Non si creda già che il governo dei competenti e degli specialisti non abbia presentato alla sua volta già in addietro delle gravi manchevolezze; e un esempio, relativo all'Inghilterra, è ricordato appunto dal FERRARIS, *Op. cit.* (sopra n. 120), p. 107.

(158) WELTSCH, *Op. cit.*, p. 52 segg.

(159) HEILMANN, *Proletarisches Klasseninteresse und parlamentarische Advokatenwirthschaft*, in *Die Glocke*, del 25 agosto 1917; PEUS, *Ueber die Schlagworte von Klassenstaat*, in *Soc. Monatshefte*, 17 febbr. 1916. Vedi pure HERRFAHRDT, *Die Einigung der Berufsstände als Grundlage des neuen Staates;* Bonn 1919. — Si viene così contrapponendo al *parlamentarismo che governa*, secondo il vecchio metodo occidentale, la *parlamentarizzazione del governo*, che sarebbe il nuovo metodo germanico. Due meccanismi sociali sono oramai sciupati: il *parlamentarismo* e la *burocrazia*. Il parlamentarismo è un metodo antico per garantire l'influenza della volontà popolare sul potere esecutivo. La burocrazia è un metodo antico per organizzare tale volontà popolare e farne una forza compatta. Ora accade che oggidì la burocrazia non *organizzi* più e che il parlamentarismo *disorganizzi*. Cfr. ANDLER, *Op. cit.*, p. 187, 197.

(160) BARTHÉLEMY, *Le problème*, p. 215 seg., p. 248 segg.

(161) CARRIÈRE, *La Représentation des intérêts et l'importance des éléments professionels dans l'évolution et le gouvernement des peuples;* Paris 1917, p. 7 seg. Significantissimi precedenti francesi sono ora studiati da P. GRUNEBAUM BALLIN, *La Partecipation des organisations professionnelles à l'exercice du pouvoir législatif*, in *Revue politique et parlementaire*, CII, 1920, p. 42 segg.

(162) È questo, ad esempio, il concetto fondamentale dello scritto di VON HIRSCHFELD, *Die proportionale Berufsklassenwahl;* Leipzig 1885, pp. 14-20. Cfr. inoltre FRANÇOIS, *Op. cit.*, p. 324 segg.; SARIPOLOS, II, p. 56 segg.; 180 segg.

(163) BERNATZIK, *Loc. cit.*, p. 420.

(164) PEUS, *Op. cit.* (n. 111), p. 787.

(165) *Atti parlamentari*, Camera dei dep., XXIV Legislatura, 1ª Sess., Discussioni.

(166) Diceva KURT EISNER (*I nuovi Tempi*, p. 29) nel suo proclama del 15 novembre 1918, al Popolo bavarese: « Accosto al Parlamento centrale provvisorio e al Consiglio esecutivo, rappresentato dal Governo, tutte le corporazioni e i sindacati di mestiere del popolo debbono discutere pubblicamente. Noi vogliamo parlamentarizzare le organizzazioni dell'ieri..... Noi dobbiamo offrire a tutte le classi e categorie della popolazione la possibilità di difendere i loro interessi, purchè non siano in stridente contrasto con quelli della comunità ». Con quanta larghezza egli intendesse questo sistema, basta a dimostrarlo questo passo di un suo discorso del 28 novembre (*Op. cit.*, p. 45): « Io dico che i rappresentanti di tutte le organizzazioni, sino al Circolo delle maestre cattoliche, che ha chiesto di inviare una sua rappresentanza, hanno il diritto di essere ammessi..... Io vi dico la verità, sinceramente: a me una maestrina cattolica che sia rimasta fedele ai suoi principii e anche sotto questo nostro regime tentò di lottare apertamente in difesa delle sue vecchie opinioni è molto più simpatica di quell'orda d'uomini dai quali non ci possiamo difendere, di quegli sfruttatori della rivoluzione che in una notte come per incanto son diventati tutti rivoluzionarii, repubblicani, democratici, socialisti ». Sulla rappresentanza degli interessi cfr. ARNOLD STEINMANN-BUCHER, *Sozialisierung?*; Berlin 1919, p. 105 segg. — Intorno ai più recenti progetti tedeschi, cfr. F. P., *I Consigli degli Operai in Germania. Camera dei Deputati e Camera del lavoro*, in *Critica sociale*, XXX, 1920, p. 40 segg.

(167) Questo nuovo indirizzo fa capo al movimento della cosidetta Democrazia sociale cattolica, di cui fu iniziatore in Italia il Prof. Giuseppe Toniolo dell'Univ. di Pisa. Cfr. TONIOLO, *Il Movimento democratico cristiano e il Proletariato;* Genova 1898, p. 306 segg.; BOGGIANO, *L'organizzazione professionale e la rappresentanza di classe;* Torino 1903, p. 257 segg. — Come manifestazione estrema della tendenza sindacalistica cristiana, a dire il vero nel campo del Protestantesimo, può ravvisarsi quella rappresentata dal celebre pastore Nauman, il quale, per assicurare a tutti gli operai delle varie industrie il riposo e il servizio religioso domenicale, parlava di sostituire alla comunità religiosa, fondata sul domicilio e quindi sul territorio (*Ortsgemeinde*), una comunità religiosa fondata sulla analogia delle professioni (*Berufsgemeinde*). Cfr. GOYAU, *L'Allemagne religieuse; Le Protestantisme;* Paris 1898, p. 240, n. 2, 329. È noto del resto che la stessa Chiesa cattolica ha ammessa eccezionalmente in luogo della *parrocchia territoriale* la *parrocchia gentilizia;* una specie anch'essa (eterno coincidere dei due estremi: democratico e aristocratico!) di collegamento rappresentante interessi religiosi nobiliari. Cfr. MORESCO, *Le Parrocchie gentilizie genovesi*, in *Rivista italiana per le Scienze giuridiche*. XXXI, 1901, p. 163 e seg.

(168) RUDOLF SPRINGER (Synopticus), *Staat und Parlament*, p. 2 segg. Cfr. sopra p. 92.

(169) François, *Op. cit.*, pp. 24-34.

(170) De Briey, *Notre Régime politique et les nécessités de l'heure présente. Esquisse d'un projet de réforme parlementaire et constitutionnelle;* Bruxelles 1919, p. 52.

(171) Tale è almeno la enumerazione del professore dell'Università libera di Bruxelles, Giorgio Smets, *La Réforme du Sénat;* Bruxelles-Paris 1919, p. 282 segg. Vedi pure in tale senso prima della guerra, il senatore H. Speyer, *La Réforme du Sénat*, in *Revue de Belgique*, XLVI, 1914, 1 e 15 gennaio, 1 e 15 febbraio, p. 213 segg.; e, in occasione della revisione del 1893, Arturo d'Hoffschmidt, *Organisation du Sénat; représentation des intérêts;* Bruxelles 1892.

(172) Goblet d'Alviella, *La Révision de la Constitution et la Réorganisation du Sénat*, in *Revue de Belgique*, XXIII, 1891, p. 197 segg.; Bidart, Foulon et Ad. Max, *La Réorganisation du Sénat et la Répresentation des intérêts;* Bruxelles 1892; Gilkin, *La Révision, le Sénat et la Représentation des intérêts;* Bruxelles 1893.

(173) Speyer, *Op. cit.*, p. 199 seg.; Smets, *Op. cit.*, p. 261.

(174) Prins, *La Democratie après la guerre*, p. 103 segg.

(175) Lambert, *L'organisation du suffrage universel et la représentation des fonctions sociales*, in *Revue pol. et parlementaire*, LX, 1919, p. 68.

(176) Goblet d'Alviella, *Loc. cit.*, p. 205.

(177) Duguit, *Etudes*, II, p. 228.

(178) Pyfferoen, *Du Sénat en France et dans les Pays-Bas;* Bruxelles 1892, p. 89 e 135.

(179) Ostrogorski, *Op. cit.*, 1ª ed., II, p. 657; 2ª ed., p. 669 seg.

(180) A tale concezione si ispirò la Commissione nominata dal Senato italiano, e composta dei Senatori Tittoni Tommaso, presidente, Cavasola e Colonna Fabrizio, vice-presidenti, Bettoni e Polacco, segretari, Bava-Beccaris, Bodio, Corsi, Della Torre, D'Ovidio Francesco, Fadda, Ferraris Carlo, Ferraris Maggiorino, Greppi Emanuele, Mariotti, Mazziotti, Melodia, Molmenti, Paternò, Perla, Ruffini, Scialoia, Tami, Torrigiani Filippo. Cfr. *Relazioni della Commissione speciale per la Riforma del Senato;* Roma 1919.

(181) La Commissione inglese, nominata il 27 agosto 1917 dal primo ministro Lloyd George per studiare e proporre una riforma della Camera dei Lords e di cui fu relatore Lord Bryce, dopo aver fissato il principio elettivo, dichiarava che elementi indispensabili della rinnovata Camera dovevano essere: « Persone che hanno l'esperienza della pubblica amministrazione, della magistratura, dell'ufficio parlamentare e possiedono speciali competenze circa l'agricoltura, il commercio, l'industria, la finanza, la pubblica istruzione, l'esercito e la marina, e le cosidette questioni imperiali, quali la politica estera e quelle che riguardano i dominî d'oltremare ». Cfr. sulla riforma inglese il dotto studio del Tittoni, *Op. cit.*, pp. 148-191.

(182) Che il Senato italiano sia stato, specialmente nelle origini — data anzitutto la effettiva facoltà di scelta del Sovrano, dato ancora il valore sociale delle categorie, dato infine il ristretto reclutamento del corpo elettorale quanto all'altra Camera — un vero corpo di rappresentazione organica del paese, si può vedere in *Relazioni citate*, p. 7 segg., 22 segg.

(183) Esmein, *Op. cit.*, p. 156. Secondo questo autore la rappresentanza degli interessi si converrebbe alle assemblee consultive, non alle legislative; p. 276, n. 1.

(184) Orlando, *Op. cit.*, p. 33.

(185) François, *Op. cit.*, pp. 41-47, contro l'Esmein.

(186) François, *Op. cit.*, pp. 59-73, contro l'Orlando.

(187) Cfr. Tecklenburg, *Op. cit.*, pp. 173-179.

(188) Cfr. Caristia, *La mancata Riforma, idee e fatti intorno alla Camera del Senato;* Torino 1911, p. 9 segg.

(189) Cfr. Lampertico, *Op. cit.*, p. 150 segg.; Malvezzi-Campeggi, *La costituzione del Senato*; Roma 1899, p. 43 segg.

(190) Santi Romano, *Lo Stato moderno e la sua Crisi*, in *Annuario dell'Univ. di Pisa*, 1909-1910; e in *Riv. di Dir. pubblico*, 1910.

(191) Così concepita, credo che la famosa legge possa resistere anche alle nuovissime revisioni critiche della sua vera significazione e portata. Cfr. Dallari, *Di una legge del progresso giuridico formulata da Henry Sumner Maine;* Torino 1905; e di recente Höffding, *Totalitätsbegriff;* Leipzig 1917, p. 98.

(192) Una inversione deformatrice della legge citata ci sembra quella del De Greef, il quale assume — a dir vero con una allitterazione restrittiva delle più ardite — come tipica espressione del regime di *status* precisamente ogni forma di autoritaria e unitaria azione dello *Stato*, e come espressione tipica del regime *contractus* quella ricostituzione da lui vagheggiata, sulle traccie di Proudhon, di tutta la società sulle basi delle collettività economiche, disintegratrici dello Stato. Cfr. la acuta e penetrante critica del Dallari, *Le nuove dottrine contrattualistiche intorno allo Stato, al Diritto e alla Società;* Parte III, Torino 1910, p. 68 segg.

(193) Spencer, *An Autobiography;* vol. II, London 1904, p. 368 seg.; tradotta ed adattata da De Varigny, Paris 1907, p. 454 seg.

(194) Clay, *From Contract to Status?;* in *The Edimb. Review*, luglio 1917, p. 330 segg.

(195) Il richiamo a Firenze e a Dante — dal giorno che il Thiers designava le vicende della democrazia fiorentina come le più utili a studiarsi per le democrazie presenti, e che Sismondo de Sismondi citava i suoi ordinamenti, come tipica forma della rappresentanza organica, degli interessi o delle professioni, — ricorre frequentissimo in chi scrive di questa materia, così che lo si imbatte, ove meno si

aspetterebbe (p. e. CARRIÈRE, *Op. cit.*, p. 77 seg.; WELTSCH, *Op. cit.*, p. 40), e si può ben dire che costituisce uno dei fili concettuali direttivi di tutto il libro di GABRIEL HANOTAUX, *La Démocratie et le Travail;* Paris 1910, p. LXI, 7, 103 segg.

(196) Cfr. p. e. HANOTAUX, *Op. cit.*, p. 107 seg.

(197) BRYCE, *La Repubblica Americana*, cap. LXXXV, in *Biblioteca di Scienze politiche*, Serie III, vol. I, Torino 1916, p. 1193 segg. Esempi impressionanti di cotesto fatalismo delle moltitudini si ebbero durante la Rivoluzione francese. « Un désespoir inutile, des malheurs que l'on croit irrémédiables, des mécontentements comprimés par la terreur, ont conduit une portion très considérable du peuple français à l'indifférentisme. Ils reçoivent la loi, la misère, la mort, comme on reçoit la grêle ». Vedi *Correspondence inédite de Mallet du Pan* pubblicata da A. Michel; Paris 1884, I, p. 50. Cfr. SARIPOLOS, I, p. 294 seg.

(198) HANOTAUX, *Op. cit.*, p. 64.

(199) Meriterebbe certo uno studio apposito da parte di un Italiano la dottrina e l'opera, le quali furono così beneficamente decisive per la vita sociale e politica d'Inghilterra, di chi fu colà il pioniere e l'apostolo della conciliazione fra le classi dominanti e le corporazioni operaie; e cioè il figlio dell'italiano Antonio Mundella, nato a Monte Olimpico presso Como ed emigrato in Inghilterra perchè accusato di carboneria (non a torto il IANNACCONE, *Per un Programma*, in *Riforma sociale*, 1898, p. 559, è corso con il pensiero alla più pura eroina del romanzo italiano, la filatrice Lucia Mondella); — quell'Antonio Giovanni Mundella (1825-1897), capo di una grande industria di maglierie, che fu deputato e ministro dell'istruzione pubblica in Inghilterra, ma che conservò così indelebile la sua impronta originaria italiana, che Giorgio Eliot diceva « essere stato in lui il sangue più forte del nutrimento ». Cfr. LE COUR GRANDMAISON, *Mundella et les Conseils d'arbitrage en Angleterre*, in *Revue des Deux Mondes*, t. 146 (1898), p. 583 segg.; SIDNEY LEE, *Dictionary of national Biography;* Supplem. vol. III, London 1901, p. 209 segg.

(200) VICTOR HUGO, *Actes et Paroles. Avant l'Exil;* in *Oeuvres complètes*, II, p. 62. Cfr. TITTONI, *Op. cit.*, p. 238, n. 1.

~~10135~~

FIT 36928